

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 12731

- *Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale - Examen des amendements au texte de la commission*..... 12731
- *Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire*..... 12747
- *Projet de loi en faveur des travailleurs indépendants - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* ..... 12747
- *Désignation d'un rapporteur* ..... 12747

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 12749

- *Hommage au sergent Maxime Blasco*..... 12749
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à l'accord de sécurité sociale sous forme d'échange de lettres des 7 et 20 septembre 2011 entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 12749
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1er décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique - Examen du rapport et du texte proposé par la commission* ..... 12751
- *Désignation de rapporteurs* ..... 12752
- *Audition de M. David Martinon, ambassadeur de France en Afghanistan*..... 12752
- *Audition de Mme Fawzia Koofi, députée afghane* ..... 12752
- *Conséquences de la conclusion de l'accord Aukus et de l'annulation par l'Australie du contrat des sous-marins - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)*..... 12753

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 12755

- *Modification des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, en application de l'article L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale - Examen de l'avis* ..... 12755
- *Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale - Examen des amendements aux textes de la commission*..... 12758
- *Mineurs non accompagnés - Examen du rapport d'information* ..... 12770

- *Plafond annuel de la sécurité sociale - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)*..... 12787
- *Soins palliatifs - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)*..... 12787
- *Désignation de rapporteurs* ..... 12787
- *Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale – Désignation des membres de la commission mixte paritaire*..... 12787
- *Projet de loi relatif à la protection des enfants - Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles ....* 12788

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 12799**

- *Audition d'associations représentant les victimes de l'accident de l'usine Lubrizol (sera publié ultérieurement)*..... 12799
- *Audition d'organismes nationaux spécialisés dans la maîtrise des risques technologiques et la surveillance de la qualité de l'air (sera publié ultérieurement)* ..... 12799
- *Proposition de loi visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse - Désignation d'un rapporteur* ..... 12799
- *Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* ..... 12800

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 12801**

- *Rapport annuel d'activités pour l'année 2020 - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (sera publiée ultérieurement)* ..... 12801

**COMMISSION DES FINANCES..... 12803**

- *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 des amendements aux textes de la commission*..... 12803
- *Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la couverture mobile (4G) du territoire*..... 12812
- *Proposition de loi visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative dans le contexte de l'épidémie de covid-19 - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission*..... 12827
- *Contrôle budgétaire - Communication sur le financement des aires protégées* ..... 12832

- *Contrôle budgétaire - Communication sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011 (sera publié ultérieurement) ..... 12838*
- *Contrôle budgétaire - communication sur la situation financière de la SNCF..... 12838*
- *Désignation d'un rapporteur..... 12847*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 12849**

- *Projet de loi et projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements aux textes de la commission ..... 12849*
- *Mineurs non accompagnés - Examen du rapport d'information ..... 12888*
- *Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire ..... 12905*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 12905*
- *Proposition de loi 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 – Examen du rapport et du texte proposé par la commission ..... 12905*
- *Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements au texte de la commission..... 12915*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS ..... 12917**

- *Analyse globale des spécificités des Outre-mer en matières sanitaire et économique – Audition de Mmes Brigitte Chane-Hime, présidente de la Conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA) de La Réunion et membre de la Commission permanente de la Conférence nationale de la santé (CNS), Cécile Courrèges, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS), docteur Francis Fellingner, conseiller médical à l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP), ancien conseiller général des établissements de santé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), M. Eric Leung, président de la délégation aux Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et directrice générale de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) ..... 12917*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE ..... 12935**

- *Examen du rapport de la mission..... 12935*

**MISSION D'INFORMATION « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS » ..... 12949**

- *Examen du rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement).....* 12949

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL  
INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET  
ALIMENTAIRES.....** 12951

- *Examen du projet de rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement) .....* 12951

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « UBERISATION DE LA SOCIÉTÉ  
: QUEL IMPACT DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES SUR LES MÉTIERS ET  
L'EMPLOI ? » .....** 12953

- *Examen du rapport de la mission d'information.....* 12953

**MISSION D'INFORMATION SUR LES INFLUENCES ÉTATIQUES EXTRA-  
EUROPÉENNES DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE ET ACADÉMIQUE  
FRANÇAIS ET LEURS INCIDENCES .....** 12963

- *Examen du projet de rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement).....* 12963

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 OCTOBRE ET À VENIR  
.....** 12965

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale - Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale. Nous commençons par l'examen des amendements de notre rapporteure.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 190 précise que la première acquisition d'une espèce d'animal de compagnie intervenue après la promulgation de la présente loi sera soumise à obligation de certificat d'engagement et de connaissance, afin de s'assurer que les détenteurs actuels d'animaux de compagnie, s'ils souhaitent accueillir un second animal de la même espèce, auront été au moins une fois sensibilisés aux besoins spécifiques de cette espèce.

*L'amendement n° 190 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 191 est adopté.*

##### *Article 3*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 192 a trait aux modalités de « mutualisation » supra-communale du service public de la fourrière. La commission ayant rétabli la possibilité de conventionnement entre les communes, il précise que la fourrière peut être mutualisée au niveau non seulement de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), mais aussi d'un syndicat mixte fermé ou d'un syndicat de communes, comme cela a cours aujourd'hui sur le terrain.

*L'amendement n° 192 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 193 corrige une erreur de référence juridique.

*L'amendement n° 193 est adopté.*

##### *Article 3 bis AA*

*L'amendement de précision n° 194 est adopté.*

**Article 3 bis A**

*L'amendement de coordination n° 195 est adopté.*

**Article 3 bis**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 196 apporte deux corrections au dispositif adopté en commission concernant les activités des associations sans refuge. Il supprime la disposition miroir insérée à l'article L. 211-20, qui n'est pas pertinente, car elle concerne les animaux de rente. En outre, il prévoit que l'exigence de certification des associations sans refuge porte sur des membres du conseil d'administration ou du bureau, et non du personnel, car, souvent, ces associations n'ont pas d'employés.

*L'amendement n° 196 est adopté.*

**Article 4**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 197 précise le cadre dans lequel l'EPCI peut être conduit à intervenir en matière de capture, de stérilisation et d'identification des chats errants. Le pouvoir de police relatif aux animaux dangereux et errants appartenant au maire, cet amendement précise que l'appui de l'EPCI ne reflète pas un transfert de pouvoir de police, mais une intervention dans le cadre d'une mutualisation *via* des services communs au niveau de l'EPCI.

*L'amendement n° 197 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 198 vise à appliquer à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna les modifications apportées par le présent article.

*L'amendement n° 198 est adopté.*

**Article 4 quater**

*L'amendement de précision n° 199 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 200 renvoie au décret le soin de préciser la notion d'« élevage d'agrément » telle qu'entendue pour l'application de l'article relatif à la « liste positive », sans pour autant consacrer une notion nouvelle et générique d'élevage d'agrément.

*L'amendement n° 200 est adopté.*

**Article 4 quinquies**

*L'amendement de précision n° 201 est adopté.*

**Article 4 sexies A**

*L'amendement de coordination n° 202 est adopté.*

**Article 4 sexies B**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 203 renforce la lutte contre les introductions de chiens, notamment d’Europe de l’Est, non conformes aux règles sanitaires et d’identification. Les établissements, dont, par exemple, les animaleries, qui auraient introduit des animaux de compagnie sans se conformer à ces règles verraient leur activité suspendue pour une durée d’au moins deux mois en cas de manquement répété. Cet amendement s’inscrit dans une logique de dissuasion.

*L’amendement n° 203 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 204 vise également à renforcer la lutte contre les introductions de chiens, notamment d’Europe de l’Est, non conformes aux règles sanitaires et d’identification.

Aujourd’hui, les agents des douanes et de l’inspection vétérinaire doivent s’assurer qu’aucun chiot d’un âge inférieur à quinze semaines n’entre sur le territoire national. En effet, la vaccination antirabique ne peut être administrée efficacement qu’à partir de douze semaines, auxquelles il faut ajouter trois semaines pour le rappel. Tout mouvement commercial ou non commercial d’un chien âgé de moins de quinze semaines n’est donc pas conforme au droit européen. Or l’âge est difficile à déterminer, ce qui donne lieu à des fraudes. Un critère plus objectif, comme l’apparition de la dentition d’adulte, qui a lieu autour de seize semaines, permettrait de mettre fin avec certitude aux importations de chiots non vaccinés. Les règlements européens sur les mouvements commerciaux ou non commerciaux d’animaux de compagnie permettent ce mieux-disant, que l’Irlande applique, par exemple, pour lutter contre l’échinococcose.

*L’amendement n° 204 est adopté.*

**Article 4 sexies**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 205 encadre strictement la diffusion d’offres d’animaux de compagnie en ligne. Seuls des sites agréés respectant un cahier des charges strict pourront publier de telles annonces respectant le formalisme légal renforcé dans le cadre de la présente loi, et à la condition que ces opérateurs aient un système de contrôle de la véracité des informations saisies pour mieux lutter contre les trafics.

*L’amendement n° 205 est adopté.*

**Article 5**

*L’amendement rédactionnel n° 206 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 207 précise que la mention obligatoire du numéro d’identification de l’animal dans les offres de cession en ligne n’est applicable que lorsque ces animaux doivent être identifiés en application de la loi ou du règlement.

*L’amendement n° 207 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 208 supprime les dispositions insérées en commission qui instaurent un système de vérification par les plateformes de la validité des informations contenues dans les annonces en ligne de cession d’animaux de compagnie au profit du dispositif plus ambitieux proposé à l’article 4 *sexies*.

Tout en maintenant cette obligation de vérification par les plateformes, l’amendement proposé à l’article 4 *sexies* instaure aussi un agrément pour les sites spécialisés de vente d’animaux de compagnie ainsi que des obligations en matière de sensibilisation et d’information du public. Nous souhaitons durcir les conditions de vente en ligne.

*L’amendement n° 208 est adopté.*

#### **Article 7 ter**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 209 vise à reprendre le contenu du sous-amendement n° 189, qui précise le contenu de la sensibilisation à l’éthique animale au sein de l’enseignement moral et civique, mais auquel je suis contrainte de donner un avis défavorable car j’ai donné un avis défavorable à l’amendement n° 185 auquel il se rattache.

*L’amendement n° 209 est adopté.*

#### **Article 11**

*L’amendement de rectification n° 210 est adopté.*

#### **Article 11 bis**

*L’amendement de précision n° 211 est adopté.*

#### **Article 11 quater**

*Le sous-amendement de coordination n° 212 est adopté.*

#### **Article 12**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 213 vise à supprimer les notions de « race et variété », qui s’appliquent uniquement aux animaux domestiques.

*L’amendement n° 213 est adopté.*

*L’amendement de précision n° 214 est adopté.*

*L’amendement rédactionnel n° 215 est adopté.*

*L’amendement de précision n° 216 est adopté.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L’amendement n° 217 entend s’assurer qu’un titulaire de certificat de capacité soit toujours présent sur les sites autorisés de détention de cétacés dans le délai avant l’éventuelle interdiction. *L’amendement n° 217 est adopté.*



*L'amendement de correction n° 218 est adopté.*

**Article 12 bis**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement de clarification n° 219 distingue les refuges et sanctuaires des établissements pratiquant des soins sur les animaux de la faune sauvage.

*L'amendement n° 219 est adopté.*

**Article 13**

*L'amendement de clarification n° 220 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 15**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – L'amendement n° 221 prévoit un régime de sanctions en cas de méconnaissances des interdictions prévues dans le texte issu de la version du Sénat.

*L'amendement n° 221 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

**Article 1<sup>er</sup>**

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 32 en application de l'article 41 de la Constitution.*

**Article additionnel après l'article 3**

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 11 en application de l'article 41 de la Constitution.*

**Article additionnel après l'article 3 ter**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – Je suis favorable à l'amendement n° 25 rectifié relatif à une demande de rapport sur le coût de l'obligation relative aux chats errants pour les collectivités territoriales et sur l'accompagnement financier si la rédaction est rectifiée pour être identique à celle de l'amendement n° 58 de M. Gay.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25 rectifié, sous réserve de rectification.*

**Article 8 bis A**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – Avis de sagesse aux amendements n<sup>os</sup> 35 de M. Duplomb et 43 de M. Patriat.

**M. Laurent Duplomb.** – J'aimerais que vous revoyiez votre position, madame la rapporteure, en vue d'émettre un avis favorable.

Au titre des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, les règles applicables à la détention d'animaux dans le cadre d'activités d'élevage professionnel d'animaux autres que les chiens et les chats et aux conditions d'autorisation et aux modalités d'encadrement de toute pratique de chasse n'ont pas été considérées comme étant susceptibles de présenter un lien avec le texte.

Or mon amendement a la vertu de protéger l'élevage et la chasse des effets de bord de la loi. Un avis favorable serait de nature à rendre le débat plus clair dans l'hémicycle, d'autant que le Gouvernement devrait émettre un avis favorable à l'amendement de M. Patriat.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 35 et 43.*

### **Article 12**

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure.** – Je donnerai un avis défavorable à nombre des amendements déposés, car la plupart d'entre eux sont satisfaits par la réécriture de cet article.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 19, 69, 126, 147, 71, 5, 7, 81, 50, 51, 148, 178, 174, 6, 4, 176, 70, 127, 72, 53, 54, 187, 175, 128 et 179.*

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n<sup>o</sup> 49 en application de l'article 41 de la Constitution.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 52.*

*La commission a également donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :*

<b>Article additionnel avant Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N<sup>o</sup></b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MASSON	1	Interdiction de l'égorgeage d'un animal de boucherie sans étourdissement	<b>Irrecevable 45</b>
M. MASSON	2	Étiquetage obligatoire des viandes produites par égorgeage sans étourdissement	<b>Irrecevable 45</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. MENONVILLE	33 rect.	Mention obligatoire dans le certificat au sujet de la charge financière que représente l'animal	<b>Défavorable</b>
M. TISSOT	23	Réduction du délai de mise en conformité pour les détenteurs particuliers d'équidés	<b>Favorable</b>
M. BAZIN	82	Généralisation de l'attestation de cession, du certificat vétérinaire et du document d'information à toutes les cessions d'animaux	<b>Défavorable</b>
M. GAY	9	Généralisation du certificat d'engagement et de connaissance à toutes les acquisitions et non aux primo-acquisitions	<b>Demande de retrait</b>
Mme ROSSIGNOL	32	Sensibilisation obligatoire aux colliers anti-attaque pour chats au sein du certificat d'engagement et de connaissance	<b>Irrecevable 41</b>
M. BAZIN	83	Suppression du décret déterminant les animaux de compagnie visés	<b>Avis du</b>

			<b>Gouvernement</b>
M. BUIS	164	Suppression du décret déterminant les animaux de compagnie visés	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article additionnel après article 1<sup>er</sup></b>			
M. BAZIN	84	Justificatif de domicile obligatoirement fourni à l'I-CAD pour les détenteurs de carnivores domestiques	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
M. BAZIN	86	Étendre la compétence des policiers et garde champêtres au contrôle de l'identification de l'ensemble des animaux domestiques	<b>Défavorable</b>
Mme BELLUROT	144	Étendre la compétence en matière de contrôle de l'identification des animaux au personnel d'associations	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 2</b>			
M. BAZIN	87	Extension des pouvoirs des agents des douanes aux policiers et gardes-champêtres pour contrôler l'identification des animaux	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 bis C</b>			
M. BUIS	166	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 bis (Supprimé)</b>			
M. BUIS	165	Rétablir l'article dans la version issue de l'Assemblée nationale	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 2 bis (Supprimé)</b>			
M. BAZIN	88	Extension de la définition du refuge	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
Mme BELLUROT	137 rect.	Autoriser la mutualisation des fourrières au niveau de syndicats de communes ou syndicats mixtes	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme GATEL	40 rect.	Autoriser la mutualisation des fourrières au niveau de syndicats de communes ou syndicats mixtes	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BAZIN	89	Rétablir le texte issu de l'Assemblée nationale	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	91	Supprimer le versement libératoire en cas de remise directe de l'animal	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	90	Réintroduire, avec équivalences, une formation au bien-être animal pour les gestionnaires de fourrière	<b>Favorable</b>
M. GAY	10	Inclure dans les contrats de prestation des fourrières une information relative aux sanctions encourues en cas de maltraitance animale	<b>Favorable</b>
M. SALMON	62	Inclure dans les contrats de prestation des fourrières une information relative aux sanctions encourues en cas de maltraitance animale	<b>Favorable</b>
M. TISSOT	24	Allonger le délai de garde en fourrière à quinze jours	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après article 3</b>			
M. GAY	11	Document à remplir en cas d'euthanasie pratiquée en fourrière	<b>Irrecevable 41</b>
<b>Article 3 bis AA</b>			
M. BAZIN	92	Précision relative aux qualifications nécessaires dans les établissements accueillant des animaux	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 3 bis AA</b>			
M. GOLD	155	Formalités supplémentaires pour les particuliers éleveurs	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis A</b>			
M. BUIS	168	Élargissement du champ des données collectées auprès des professionnels et associations	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis</b>			
M. BUIS	181	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	93	Réécriture des dispositions relatives aux familles d'accueil et aux associations sans refuge	<b>Demande de retrait</b>
M. BAZIN	94	Précisions relatives aux animaux pris en charge par les associations sans refuge	<b>Favorable</b>
<b>Article 3 ter</b>			
M. GOLD	157	Exonération de TVA pour toute stérilisation de chat	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	156	Extension de l'exonération de TVA pour les actes vétérinaires à toutes les associations sans refuge	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BAZIN	95	Extension de l'exonération de TVA pour les actes vétérinaires aux associations sans refuge d'au moins 5 ans	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après article 3 ter</b>			
M. TISSOT	25 rect.	Rapport au Parlement sur le coût de l'obligation relative aux chats errants pour les collectivités territoriales et sur l'accompagnement financier	<b>Favorable si rectifié</b>
M. GAY	58	Rapport au Parlement sur le coût de l'obligation relative aux chats errants pour les collectivités territoriales	<b>Favorable</b>
<b>Article 4</b>			
Mme GATEL	41	Clarification relative au pouvoir de police en matière de chats errants	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme BELLUROT	138	Clarification relative au pouvoir de police en matière de chats errants	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BAZIN	96	Modification du champ de compétence du maire en matière de chats errants	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 bis A</b>			
Mme BELRHITI	59	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 4 bis A</b>			
M. GOLD	151	Rehausser l'âge minimum avant lequel les chiens et chats ne peuvent pas être vendus	<b>Défavorable</b>

<b>Article 4 ter (Supprimé)</b>			
M. TISSOT	26	Rétablir l'article issu de l'Assemblée nationale	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	64	Rétablir l'article issu de l'Assemblée nationale	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 4 ter (Supprimé)</b>			
M. BAZIN	97	Interdiction de la vente à crédit d'animaux de compagnie	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 quater</b>			
M. BAZIN	98	Réécriture globale de la « liste positive » d'animaux non domestiques pouvant être détenus	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	171	Suppression de la « liste positive » des animaux non domestiques pouvant être détenus	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. SALMON	65	Modifications relatives à l'établissement et à la révision de la « liste positive » des animaux non domestiques pouvant être détenus	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après article 4 quater</b>			
M. BAZIN	99	Définition de l'élevage d'agrément	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 quinquies A</b>			
M. BUIS	172	Suppression de l'article	<b>Sagesse</b>
<b>Article 4 quinquies</b>			
Mme BELLUROT	145	Interdiction de cession d'animaux de compagnie en animalerie à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024	<b>Défavorable</b>
M. TISSOT	27	Interdiction de cession de chats et de chiens en animaleries à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	66 rect.	Interdiction de cession de chats et de chiens en animaleries à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	160	Interdiction de cession de chats et de chiens en animaleries à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	169	Autorisation de cession en animaleries de chiens et de chats issus de fondations, associations de protection des animaux ou d'un élevage	<b>Défavorable</b>
M. Étienne BLANC	188	Précision du caractère fixe ou mobile de l'établissement de vente d'animaux de compagnie	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	100	Suppression de la promotion et de l'encadrement des cessions d'animaux appartenant à des fondations et associations de protection animales dans les animaleries	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	161	Délai de sept jours entre l'intention d'acquisition et l'acquisition d'un animal cédé en animalerie	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 sexies A</b>			
Mme BELLUROT	146	Suppression de l'interdiction de présentation des animaux en vitrine en animalerie	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 sexies</b>			
M. SALMON	67	Encadrement des modalités de cession en ligne d'animaux de compagnie	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	101	Suppression de la restriction de l'interdiction de cession en ligne d'animaux de compagnie aux	<b>Défavorable</b>

		particuliers	
Le Gouvernement	162	Encadrement des modalités de cession en ligne d'animaux de compagnie	<b>Défavorable</b>
M. TISSOT	28	Encadrement des modalités de cession en ligne d'animaux de compagnie	<b>Défavorable</b>
Mme BELLUROT	140	Autorisation de l'envoi postal d'animaux de compagnie et de la possibilité de se faire rembourser son acquisition d'animal si l'acquéreur n'est pas satisfait	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	102 rect.	Précision rédactionnelle	<b>Favorable</b>
M. BUIS	173	Précision rédactionnelle	<b>Favorable</b>
M. BAZIN	103 rect.	Précision rédactionnelle	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 4 <i>sexies</i></b>			
Mme ROSSIGNOL	29	Interdiction de commercialisation d'outils coercitifs de dressage	<b>Irrecevable 45</b>
M. BAZIN	104	Étendre le statut d'éleveur à tous les animaux de compagnie	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>			
M. BAZIN	105	Précisions relatives à l'obligation de faire figurer le numéro d'identification de l'animal proposé à la cession en ligne	<b>Défavorable</b>
M. GAY	12	Mention obligatoire du budget estimé de prise en charge de l'animal	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	152	Mention obligatoire du budget estimé de prise en charge de l'animal	<b>Demande de retrait</b>
M. BAZIN	106	Interdiction de contreparties aux cessions gratuites	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	163	Système de contrôle préalable des annonces de cession d'animaux par les diffuseurs	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	159	Vérification par les plateformes de la conformité des annonces	<b>Demande de retrait</b>
M. BAZIN	107	Labellisation des annonces de cession d'animaux de compagnie	<b>Demande de retrait</b>
M. BAZIN	108	Amende en cas de non-respect des dispositions de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 bis (Supprimé)</b>			
M. BAZIN	109	Mandat de protection future et legs d'un animal de compagnie	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 ter</b>			
M. BAZIN	110	Cession interdite aux mineurs même avec l'accord des parents	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	45	Décret d'application précisant les modalités de consentement des parents	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article additionnel après article 5 ter</b>			
Mme BORCHIO FONTIMP	57	Interdiction de commercialisation d'outils coercitifs de dressage et de recours à des techniques de dressage coercitives	<b>Irrecevable 45</b>

<b>Article additionnel après Article 6</b>			
M. GOLD	158	Interdiction des interventions chirurgicales à des fins non curatives sur les animaux de compagnie dans la loi	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>			
M. BAZIN	111	Cession à titre gratuit des chevaux abandonnés par leur propriétaire	<b>Sagesse</b>
<b>Article 7 ter</b>			
Mme BORCHIO FONTIMP	46 rect.	Définition des modalités de la sensibilisation à l'éthique animale prodiguée lors du service national universel	<b>Favorable</b>
Mme JACQUEMET	185	Amendement rédactionnel sur la sensibilisation à l'éthique animale prodiguée lors des cours d'enseignement moral et civique	<b>Demande de retrait</b>
M. BUIS	189	Précision du contenu de la sensibilisation à l'éthique animale prodiguée au sein de l'enseignement moral et civique	<b>Demande de retrait</b>
Mme BENBASSA	44	Sensibilisation à l'éthique animale dans l'éducation au développement durable	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après article 7 ter</b>			
M. SALMON	80	Obligation de stérilisation des chiens et chats hypertypés	<b>Irrecevable 45</b>
Mme JACQUEMET	186	Obligation de stérilisation des chiens et chats hypertypés	<b>Irrecevable 45</b>
M. SALMON	77	Interdiction des techniques et de la vente d'accessoires de dressage coercitif, notamment des colliers à pointes ou électriques	<b>Irrecevable 45</b>
<b>Article 8</b>			
M. SALMON	79 rect.	Assimilation de la tauromachie et des combats de coqs au délit de sévices graves ou actes de cruauté sur un animal domestique	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 8</b>			
M. SALMON	78	Interdiction de certaines techniques de chasse, dont la chasse à courre	<b>Irrecevable 45</b>
<b>Article 8 bis A</b>			
Mme BENBASSA	136	Assimilation de la tauromachie et des combats de coqs au nouveau délit d'atteinte volontaire à la vie d'un animal	<b>Défavorable</b>
Mme BOULAY-ESPÉ RONNIER	3 rect.	Obligation de réunion collégiale pour les vétérinaires avant de procéder à une euthanasie non médicalement justifiée	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	117	Suppression des exemptions aux peines d'interdiction d'exercer une activité professionnelle pour les responsables syndicaux et élus (en cas d'atteintes volontaires à la vie d'un animal)	<b>Demande de retrait</b>
M. DUPLOMB	35	Non-application du délit d'atteinte volontaire à la vie d'un animal aux activités légales	<b>Favorable</b>
M. PATRIAT	43	Non-application du délit d'atteinte volontaire à la vie d'un animal aux activités légales	<b>Favorable</b>

<b>Article 8 bis (Supprimé)</b>			
Mme BELLUROT	143	Rétablissement de la mention de l'animal, en plus des biens et des personnes, à l'article du code pénal sur l'état de nécessité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8 ter</b>			
Mme BORCHIO FONTIMP	47	Préciser que les abandons présentant un risque de mort immédiat ou imminent pour l'animal sont sanctionnés plus durement, y compris si ce n'était pas intentionnel	<b>Favorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	48	Renforcement des peines en cas de circonstance aggravante d'abandon présentant un risque de mort pour l'animal et possibilité d'une peine de stage de sensibilisation	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après article 8 ter</b>			
M. BAZIN	85 rect.	Définition de l'abandon dans le code rural	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8 quater</b>			
Mme JACQUEMET	184	Extension de la circonstance aggravante des actes de cruauté aux actes commis sur les animaux sauvages non captifs	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après article 8 quater</b>			
M. Henri LEROY	8	Circonstance aggravante des sévices graves et actes de cruauté commis sur un animal des forces de l'ordre	<b>Favorable si rectifié</b>
M. TABAROT	142 rect.	Condamnation des violences commises sur un animal de la brigade cynophile	<b>Favorable si rectifié</b>
M. GAY	14	Confiscation d'animaux victimes de sévices graves ou d'actes de cruauté à l'auteur de l'infraction et non plus au propriétaire	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	112	Confiscation d'animaux victimes de sévices graves ou d'actes de cruauté à l'auteur de l'infraction et non plus au propriétaire	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b>			
M. BAZIN	116	Suppression des exemptions aux peines d'interdiction d'exercer une activité professionnelle pour les responsables syndicaux et élus (en cas d'actes de cruauté ou sévices graves)	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 10 bis</b>			
M. MOGA	183 rect.	Suppression de la « prise en considération des besoins physiologiques » comme critère permettant de céder un animal avant jugement	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10 ter</b>			
M. GOLD	149	Extension de la liste des peines qui donnent lieu à la création d'une fiche au sein du fichier des personnes recherchées (FPR) - confiscations et interdictions d'exercer une activité professionnelle	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	150	Extension de la liste des peines qui donnent lieu à la création d'une fiche au sein du fichier des personnes recherchées (FPR) - interdictions d'exercer une activité professionnelle	<b>Favorable</b>



Mme BELLUROT	141	Extension de la liste des peines qui donnent lieu à la création d'une fiche au sein du fichier des personnes recherchées (FPR) - confiscations	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10 quinquies</b>			
M. BAZIN	113	Agents de sécurité cynophiles salariés dans la liste des professionnels encourant des peines pour délit de mauvais traitements	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b>			
M. BAZIN	119	Remplacer le délit d'atteintes sexuelles sur un animal par le délit d'actes à caractère sexuel sur un animal (coordination)	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	153	Délit de consultation habituelle de sites internet contenant des images de sévices graves ou d'atteintes sexuelles sur animal	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 11</b>			
M. BAZIN	120	Protection des mineurs de la vue de contenus zoopornographiques	<b>Favorable</b>
<b>Article 11 bis</b>			
M. BAZIN	114	Suppression de la possibilité pour le vétérinaire de signaler des mauvais traitements	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11 ter A</b>			
M. BAZIN	115	Suppression de l'obligation de signaler des mauvais traitements pour le vétérinaire	<b>Favorable</b>
<b>Article 11 ter</b>			
M. BAZIN	121	Remplacer le délit d'atteintes sexuelles sur un animal par le délit d'actes à caractère sexuel sur un animal	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	118	Suppression des exemptions aux peines d'interdiction d'exercer une activité professionnelle pour les responsables syndicaux et élus (en cas d'actes d'atteintes sexuelles sur un animal)	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 11 quater</b>			
M. BAZIN	122	Remplacer le délit d'atteintes sexuelles sur un animal par le délit d'actes à caractère sexuel sur un animal (coordination)	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	123	Délit d'incitation aux atteintes sexuelles sur animal	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	124	Sanction des sites diffusant des propositions d'atteintes sexuelles	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article additionnel après article 11 quater</b>			
M. BAZIN	125	Inscription des auteurs d'atteintes sexuelles sur animaux au sein du Fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS)	<b>Favorable</b>
<b>Article 12</b>			
M. GAY	19	Interdiction de la détention, de l'acquisition, de la commercialisation, de la reproduction et du transport d'animaux non domestiques figurant sur une liste dans des établissements itinérants et interdiction de la détention, de l'acquisition et de la reproduction de cétacés sauf dans les	<b>Défavorable</b>

		établissements prodiguant des soins	
M. SALMON	69	Interdiction de spectacles d'animaux non domestiques et interdiction de la détention, de l'acquisition et de la reproduction de cétacés sauf dans les établissements installés en mer à des fins de réhabilitation	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	126	Interdiction de détention, de transport, de commercialisation, d'acquisition et de reproduction d'animaux non domestiques dans des établissements itinérants	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	147	Dérogation à l'interdiction de détention des animaux non domestiques dans les établissements itinérants à but de médiation	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	71	Entrée en vigueur de l'interdiction de détention des animaux non domestiques dans les cirques itinérants avant 2027	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	5	Entrée en vigueur de l'interdiction de détention des animaux non domestiques dans les cirques itinérants au minimum 7 ans après l'adoption de la loi	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	49	Mise en relation entre les établissements itinérants et les structures dont les capacités d'accueil permettent de satisfaire au bien-être animal	<b>Irrecevable 41</b>
M. Henri LEROY	7	Dérogation à l'interdiction pour les animaux actuellement détenus par des établissements itinérants	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	81	Dérogation à l'interdiction pour les animaux nés dans des établissements itinérants avant l'entrée en vigueur de la loi	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	50	Autorisation de la reproduction des animaux des établissements itinérants	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	51	Autorisation de la reproduction des animaux des établissements itinérants sous conditions	<b>Défavorable</b>
Mme BELLUROT	148	Applicabilité de l'article aux établissements mobiles comme les voleries	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	178	Applicabilité de l'article aux établissements mobiles comme les voleries	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	174	Suppression des modalités encadrant la rédaction du décret fixant une liste d'animaux non domestiques dont la détention est interdite dans des établissements itinérants (avis d'un conseil associant les parties prenantes, critères législatifs...)	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	6	Prise en compte des particularités des territoires où sont implantés des delphinariums	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	4	Autorisation de détention en captivité des spécimens de cétacés	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	176	Interdiction de détention en captivité des spécimens de cétacés, sauf en centres de soins, en refuges et en sanctuaires	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	70	Interdiction de détention en captivité des spécimens de mammifères marins, sauf dans les établissements de sauvegarde de la faune sauvage	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	127	Interdiction de détention en captivité des spécimens de cétacés, sauf en centres de soins, en refuges et en sanctuaires	<b>Défavorable</b>

M. SALMON	72	Interdiction de détention en captivité des spécimens de cétacés, sauf en centres de soins, en refuges et en sanctuaires	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	52	Autorisation de la reproduction de cétacés	<b>Favorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	53	Autorisation de la reproduction de cétacés sous conditions	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	54	Interdiction de tout prélèvement de cétacés en milieu naturel	<b>Défavorable</b>
Mme BELLUROT	187	Suppression de l'inclusion d'une dimension pédagogique aux spectacles et proposition rédactionnelle concernant l'article applicable aux cirques voulant se sédentariser	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	175	Précision rédactionnelle	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	128	Suppression de l'inclusion d'une dimension pédagogique aux spectacles	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	179	Précision rédactionnelle	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après article 12</b>			
Mme BORCHIO FONTIMP	55	Interdiction de transfert d'animaux dans des établissements ne garantissant pas des conditions d'accueil supérieures ou similaires aux conditions actuelles	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	21	Label bien-être animal pour les établissements recevant du public	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	22	Crédit d'impôt pour les établissements présentant au public des spécimens vivants afin de favoriser les dépenses en faveur du bien-être animal des animaux n'étant plus présentés au public	<b>Défavorable</b>
<b>Article 12 bis</b>			
M. BAZIN	129	Définition générale de structures d'accueil d'animaux non domestiques non indigènes	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	180	Renvoi de la définition des refuges et sanctuaires à un arrêté	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	73 rect.	Restreindre la détention d'animaux dans les refuges et sanctuaires à la faune non domestique et non indigène	<b>Défavorable</b>
M. GAY	15	Interdiction de présentation de numéros de dressage dans les refuges et sanctuaires	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 12 bis</b>			
M. BAZIN	130	Adaptation des certificats de capacité pour les structures d'accueil	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	131	Adaptation des autorisations d'ouverture aux structures d'accueil	<b>Défavorable</b>
<b>Article 13</b>			
M. BAZIN	132	Interdiction de présenter des animaux non domestiques en discothèque	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	177	Interdiction de présenter des animaux non domestiques en discothèque et interdiction de présentation d'animaux non domestiques sur les plateaux TV	<b>Défavorable</b>

M. SALMON	74	Interdiction de présenter des animaux en discothèque	<b>Favorable</b>
M. GAY	17	Interdiction de présenter des animaux non domestiques lors d'événements festifs analogues à ceux d'une discothèque	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	154	Correction d'une erreur juridique	<b>Favorable</b>
M. BAZIN	133	Interdiction de présenter des animaux domestiques ou non domestiques figurant sur une liste lors d'émissions TV autres que de fiction	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	37	Interdiction de diffusion d'images d'animaux non domestiques dans des émissions TV dès la promulgation de la loi	<b>Défavorable</b>
<b>Article 14 (Supprimé)</b>			
M. SALMON	75	Rétablissement de l'article rappelant l'interdiction de détenir parmi les animaux non domestiques des loups et des ours en vue de les présenter dans des spectacles itinérants	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	134	Rétablissement de l'article rappelant l'interdiction de détenir parmi les animaux non domestiques des loups et des ours en vue de les présenter dans des spectacles itinérants	<b>Défavorable</b>
<b>Article 15</b>			
M. SALMON	76	Interdiction de tout élevage d'espèces exclusivement élevées pour la production de fourrure	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	135	Interdiction des élevages de visons d'Amérique dès la promulgation de la loi	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	38	Interdiction des élevages de visons d'Amérique dès la promulgation de la loi	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	56	Interdiction de la mise à mort d'animaux élevés exclusivement pour leur fourrure	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 15</b>			
M. BUIS	170	Régime de sanctions en cas de méconnaissance des interdictions prévues dans la loi	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	39	Interdiction de la commercialisation de fourrure	<b>Irrecevable 45</b>
Mme LE HOUEROU	31	Rapport sur le recueil d'animaux d'espèces non domestiques retirés à leurs propriétaires	<b>Favorable</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
Mme FÉRAT	20	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Favorable</b>
M. TISSOT	30	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Défavorable</b>
M. GAY	42	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	182	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	61	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Défavorable</b>

## **Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, Mme Anne-Catherine Loisier, M. Pierre Cuypers, M. Laurent Duplomb, M. Serge Mérillou, M. Franck Montaugé, M. Bernard Buis, comme membres titulaires, et de M. Jean-Marc Boyer, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Olivier Rietmann, M. Pierre Louault, M. Christian Redon-Sarrazy, M. Henri Cabanel et M. Fabien Gay, comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La commission mixte paritaire se réunira lundi 4 octobre à 13 heures au Sénat.

## **Projet de loi en faveur des travailleurs indépendants - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Dans la perspective du projet de loi en faveur des travailleurs indépendants, qui sera examiné par le Sénat en séance publique à compter du lundi 25 octobre, notre commission devrait se voir déléguer au fond par la commission des lois l'examen de l'article 7 relatif à la refonte du code de l'artisanat par ordonnance et de l'article 13 concernant le régime du personnel des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Notre commission pourrait par ailleurs se saisir pour avis de l'article 1<sup>er</sup> relatif à la fusion du régime de l'entreprise individuelle (EI) et de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL).

Je vous propose la candidature de notre collègue M. Serge Babary en tant que rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

La date prévue pour la réunion d'examen du rapport pour avis de notre commission sera le mardi 12 octobre à 16 heures.

*La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 869 (2020-2021) en faveur de l'activité professionnelle indépendante et désigne M. Serge Babary en qualité de rapporteur pour avis.*

## **Désignation d'un rapporteur**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Enfin, dans le cadre de son ordre du jour réservé du mercredi 3 novembre après-midi, le groupe RDPI devrait demander l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, dite « PPL Sempastous ».

Je vous propose la candidature de notre collègue M. Olivier Rietmann en tant que rapporteur sur cette proposition de loi.

La date prévue pour la réunion d'examen du rapport et du texte de la commission sera le mercredi 20 octobre à 9 h 30.

*La commission désigne M. Olivier Rietmann rapporteur sur la proposition de loi n° 641 (2020-2021) portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

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

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

### **Hommage au sergent Maxime Blasco**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, à l’ouverture de cette journée, je souhaiterais que nous rendions hommage au sergent Maxime Blasco, mort au combat au Mali.

Il ne s’agit pas d’un nom de plus sur une liste. À chaque fois, ce sont des militaires aux parcours exemplaires, qui sont allés jusqu’au bout de leur engagement, pour accomplir la mission.

Le sergent Blasco s’était illustré à plusieurs reprises par son courage sous le feu ennemi. Il avait notamment sauvé la vie des deux pilotes de l’hélicoptère Gazelle dans lequel ils s’étaient écrasés en 2019. Il avait alors, sous le feu ennemi et alors qu’il était lui-même grièvement blessé, traîné ses camarades jusqu’au Tigre qui s’était porté à leur secours.

Mes pensées vont à ses frères d’armes et à ses proches, en particulier sa compagne et leur enfant.

Je vous propose que nous observions une minute de silence en hommage au sergent Maxime Blasco.

### **Projet de loi autorisant l’approbation de l’avenant à l’accord de sécurité sociale sous forme d’échange de lettres des 7 et 20 septembre 2011 entre le Gouvernement de la République française et l’Organisation internationale pour l’énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l’approbation de l’avenant à l’accord de sécurité sociale sous forme d’échange de lettres des 7 et 20 septembre 2011 entre le Gouvernement de la République française et l’Organisation internationale pour l’énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER, sur le rapport de notre collègue Alain Houpert.

**M. Alain Houpert, rapporteur.** – L’acronyme ITER désigne le réacteur thermonucléaire expérimental international, situé dans les Bouches-du-Rhône près du centre CEA de Cadarache. ITER est un projet regroupant trente-cinq pays engagés dans la construction du plus grand tokamak jamais conçu, c’est-à-dire une machine qui vise à démontrer que la fusion – à savoir l’énergie du soleil et des étoiles – peut être utilisée comme source d’énergie non émettrice de CO<sub>2</sub> pour produire de l’électricité à grande échelle. Son entrée en activité est prévue en 2025 ; les résultats du programme pourraient ouvrir la voie aux centrales de fusion électrogènes du futur.

Il convient de souligner que plus de 400 entreprises françaises participent à ce chantier, et que l'Organisation mobilisera quelque 3 000 personnes dans les années à venir, compte tenu des activités de construction et d'assemblage.

J'en viens à présent aux dispositions du texte soumis à notre examen.

En 2013, le Parlement avait approuvé l'accord de sécurité sociale entre la France et l'Organisation internationale ITER. Aujourd'hui, nous sommes saisis d'un avenant à cet accord, qui tend à préciser la situation des membres de la famille d'un employé de l'Organisation ITER au regard de la législation et de la réglementation françaises en matière de sécurité sociale.

L'accord de siège prévoit que le personnel de l'Organisation ITER est exonéré des cotisations obligatoires du régime de sécurité sociale français sur le salaire versé par l'Organisation, et exclu du bénéfice des prestations prévues par la législation et la réglementation françaises. En outre, l'accord de siège prévoit la conclusion d'accords complémentaires pour mieux définir les modalités d'attribution des prestations du régime de sécurité sociale dans les cas où les dispositions propres à l'Organisation ITER et celles de la législation française entreraient en concurrence, ce qui se produit notamment pour les enfants communs à des membres du personnel de l'Organisation. Enfin, il apparaît nécessaire de clarifier l'application de l'accord de siège pour ce qui concerne les autres branches de la sécurité sociale (maladie, retraite, accidents du travail – maladies professionnelles).

Telles sont les raisons qui justifient la conclusion d'un avenant à l'accord de sécurité sociale. Cet avenant emporte trois conséquences.

Premièrement, il précise que les conjoints, concubins ou partenaires des membres du personnel de l'Organisation ITER ne sont pas ayants droit du régime mis en place par l'Organisation, dès lors qu'ils exercent une activité professionnelle en France. Ils bénéficient donc, à titre personnel, des prestations du régime français de sécurité sociale, toutes branches confondues, s'ils remplissent les critères fixés par notre législation.

Deuxièmement, dans la même situation, l'affiliation au régime commun de sécurité sociale ouvre droit au versement des prestations familiales, sous réserve de remplir les conditions d'éligibilité.

Troisièmement, l'avenant prévoit le versement d'allocations différentielles par les organismes français compétents, dans l'hypothèse où l'Organisation ITER verse à un membre de son personnel des allocations familiales de même nature et d'un montant inférieur à celles prévues par la législation française.

Pour conclure, cet avenant permettra de répondre aux difficultés rencontrées dans l'application de l'accord de sécurité sociale, s'agissant en particulier du versement des prestations familiales françaises. Ces dispositions sont subordonnées à l'exercice d'une activité professionnelle par le conjoint ou partenaire, ainsi qu'à son affiliation au régime français de sécurité sociale.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 2 juin dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 28 octobre, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.



*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1er décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique - Examen du rapport et du texte proposé par la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1er décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique., sur le rapport de notre collègue Guillaume Gontard.

**M. Guillaume Gontard.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi n° 669 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1er décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

Sous cette appellation un peu « barbare », il s'agit là d'un sujet essentiel et ô combien d'actualité : celui de la pollution atmosphérique.

Ce type de pollution, qu'il faut distinguer des gaz à effet de serre, dont l'effet est global, entraîne de graves conséquences sur le plan de l'économie et de l'environnement, mais surtout sur la santé. On considère qu'il est à l'origine d'au moins 40 000 décès prématurés en France. Il y a quelques jours, l'OMS a estimé le nombre de décès prématurés liés à la pollution de l'air à sept millions, soit bien davantage que la Covid-19 !

La pollution atmosphérique ne s'arrête pas aux frontières et c'est dès 1979 que la communauté internationale a souhaité limiter les rejets de polluants atmosphériques. La convention dite « de Genève », est entrée en vigueur en 1983, regroupant les pays de l'Union européenne, de l'ex-URSS et d'Amérique du Nord.

Depuis son adoption, cette convention a été complétée par huit protocoles spécifiques. Le dernier en date, dit « protocole de Göteborg », a été signé en 1999 et est entré en vigueur en 2005. Il vise à réduire d'au moins 40% d'ici 2010, les émissions de quatre polluants : dioxyde de soufre, oxydes d'azote, composés organiques volatiles et ammoniac.

L'amendement au « protocole de Göteborg », dont nous sommes saisis, a été adopté en 2012, afin de renforcer les engagements des États partis à l'horizon 2020 et en y ajoutant les particules primaires fines et le carbone suie. Une directive européenne de 2016 en a repris les dispositions et nous avons déjà transposé cette directive dans notre droit interne.

Sa ratification, neuf ans après son adoption, n'aura donc aucune incidence sur la réglementation en vigueur.

On peut s'interroger, dès lors, sur son utilité, d'autant plus que sa révision est déjà à l'étude. Votre rapporteur s'en est ouvert aux services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui souhaitent justement voir ratifier ce protocole, afin de pouvoir peser lors des négociations qui vont s'engager lors de sa révision, à l'horizon de 2023.

Ce retard déplorable est symptomatique du peu d'intérêt de nos dirigeants pour la lutte contre la pollution de l'air, et pas à la hauteur des ambitions que nous affichons. Je rappelle que la France a été condamnée à plusieurs reprises par le Conseil d'État et la Cour de justice de l'Union européenne, pour non-respects de ses obligations en matière de concentration de polluants. Il n'est pas inutile de rappeler également que la France prendra prochainement la présidence de l'Union Européenne, et que, si nous souhaitons peser de manière crédible dans les négociations lors de la révision du protocole de Göteborg (déjà obsolète), il est inconcevable que de tels manquements perdurent.

Cette voix française devra peser pour une révision exigeante du protocole, en cohérence avec les récentes révisions de l'OMS des seuils de référence pour les polluants de l'air, publiées la semaine dernière, en même temps qu'un appel à la communauté internationale à lutter contre ce fléau sanitaire.

Dans ce contexte, je recommande l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en deuxième, compte tenu de l'intérêt diplomatique de la France.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 28 octobre 2021, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

### **Désignation de rapporteurs**

La commission nomme rapporteurs :

- Mme Nicole Duranton sur le projet de loi n° 802 (2020-2021) autorisant la ratification de la Convention n° 190 de l'Organisation internationale du Travail relative à l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail ;

- M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 803 (2020-2021) autorisant l'approbation de la Mesure 1 (2005) annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement.

### **Audition de M. David Martinon, ambassadeur de France en Afghanistan**

Cette audition ne donnera pas lieu à un compte rendu.

### **Audition de Mme Fawzia Koofi, députée afghane**

Cette audition ne donnera pas lieu à un compte rendu.

*La réunion est close à 12 h 45.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 30.*

**Conséquences de la conclusion de l'accord Aukus et de l'annulation par l'Australie du contrat des sous-marins - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 20 h 10.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Lundi 27 septembre 2021****- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -***La réunion est ouverte à 15 heures.***Modification des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, en application de l'article L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale  
- Examen de l'avis**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Par un courrier du 15 septembre 2021, j'ai été saisie par le ministre des solidarités et de la santé et par le ministre délégué chargé des comptes publics d'un projet de modification des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), sur lequel notre commission doit rendre un avis en application du code de la sécurité sociale. J'ai demandé à notre collègue Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie, de nous exposer les modifications du Gouvernement et de nous proposer un avis que je soumettrai à la commission.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie.** – Comme vous le savez, l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit que notre commission doit être consultée par le ministre chargé de la sécurité sociale sur les projets de modifications des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et de leurs composantes.

Par lettre en date du 15 septembre 2021, reçue le 16 septembre, la présidente de la commission a été saisie d'une telle demande d'avis par le ministre de la santé et des solidarités et le ministre délégué chargé des comptes publics. Conformément à l'article L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale, nous avons jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre pour rendre cet avis. Catherine Deroche m'a chargée, en ma qualité de rapporteure pour l'assurance maladie, de vous présenter les changements envisagés par le Gouvernement et de vous soumettre une proposition d'avis de la commission.

Je souhaite tout d'abord attirer votre attention sur le calendrier de notre saisine. La présidente a souhaité inscrire ce point à l'ordre du jour de ce 27 septembre, soit bien avant la limite fixée par la loi organique. Mais force est de constater que, nous saisissant le 15 septembre, le Gouvernement fait peu de cas de l'avis du Parlement. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, qui portera cet Ondam remanié, est déjà au Conseil d'État et, quel que soit l'avis des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, je doute que le Gouvernement ajuste ses projets... À titre de comparaison avec la loi de finances, la maquette budgétaire est, elle, présentée habituellement en juin lors de la discussion de la loi de règlement.

J'en viens maintenant aux modifications proposées. Le Gouvernement indique vouloir renforcer la visibilité des crédits en faveur de l'investissement au sein de l'Ondam en regroupant dès 2022 une part plus importante des dépenses d'assurance maladie au titre des dispositifs nationaux de soutien au sein d'un même sous-objectif, et vouloir accroître les leviers financiers dont disposent les agences régionales de santé (ARS) dans l'objectif de renforcer la territorialisation.

Les modifications souhaitées conduisent à des transferts de l'ordre de 2 milliards d'euros à destination de l'actuel cinquième sous-objectif, depuis le deuxième sous-objectif – 1,4 milliard d'euros –, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et la branche autonomie – 0,6 milliard d'euros.

Le Gouvernement estime que l'effort à destination de l'investissement en santé, qui se concrétise notamment par le Ségur de la santé et le plan de relance, conduit à justifier la réunion des dépenses d'investissement aux côtés du fonds d'intervention régional (FIR). Le cinquième sous-objectif, dédié au FIR, serait donc étendu et consacré à l'investissement.

Le Gouvernement entend ainsi transférer au sein du cinquième sous-objectif les dépenses du Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) retracées aujourd'hui, pour la branche maladie, dans le deuxième sous-objectif dédié aux établissements de santé. Mais il compte aussi et surtout intégrer à ce sous-objectif de l'Ondam les dépenses d'autonomie, financées par la CNSA, consacrées au FMIS et aux plans d'aide à l'investissement (PAI) de la CNSA.

Cette modification appelle deux observations. D'une part, l'isolement dans un sous-objectif des dépenses d'investissement peut trouver une pertinence. Mais ce sous-objectif remanié couvrira-t-il tout l'investissement ? *Quid* de l'investissement courant, par exemple, que la reprise de dette hospitalière est censée aider ? D'autre part, n'oublions pas que nous parlons de l'Ondam et donc des dépenses d'assurance maladie. Les dépenses d'investissement liées à l'autonomie doivent-elles rejoindre l'Ondam alors que la création de la cinquième branche n'a pas modifié le contenu de celui-ci ? La part du FMIS soutenant les établissements médico-sociaux y a-t-elle bien sa place ? Par ailleurs, les PAI de la CNSA couvrent parfois des dépenses, notamment immobilières, éloignées du champ de la maladie : par exemple, le développement d'activités dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) – salon de coiffure, jardin partagé – visant à accueillir des personnes du quartier n'étant pas résidents des établissements doit-il relever de l'Ondam ? Je ne le pense pas. Enfin, je constate que, là où le Gouvernement entend favoriser la lisibilité, il vient seulement, sans effort financier nouveau, gonfler les crédits de l'Ondam de dépenses déjà existantes hors Ondam.

Dans le même temps, afin de renforcer ce même sous-objectif élargi dédié à l'investissement, le Gouvernement prévoit d'y transférer une partie des crédits relatifs aux missions d'intérêt général (Mig) du sous-objectif dédié aux établissements de santé. Pour rappel, les « MIG » sont des dépenses couvertes par des dotations, et non liées à l'activité. Elles ont vocation à couvrir des missions de permanence des soins, comme le Service d'aide médicale urgente (SAMU) ou les missions de recherche et d'éducation des hôpitaux.

Je m'interroge sur les raisons réelles de ce transfert. En effet, le Gouvernement prétend par ce biais accroître la territorialisation des investissements et améliorer les leviers financiers des ARS. Or, pour une partie, les dotations MIG sont d'ores et déjà déléguées par les ARS qui en déterminent le montant, le destinataire et la finalité ! Par ailleurs, les bénéficiaires du FIR sont bien plus larges que les bénéficiaires des MIG, puisqu'ils concernent tant les établissements de santé que les libéraux, les maisons de santé ou même les collectivités. Ce mouvement de réduction des MIG, dont 1,3 milliard d'euros ont déjà été transférés depuis 2012, interroge sur les modalités de financement des missions propres au service public hospitalier par exemple. Alors que nous voulons davantage suivre les dotations spécifiques à l'hôpital, je ne suis pas certaine que ce transfert soit pertinent.

Enfin, les modifications proposées apparaissent des « mesurette » quand nous appelons depuis plusieurs années à ce que l'Ondam soit remis à plat. *Quid* de l'évolution de l'Ondam pour tirer les conséquences de la création de la cinquième branche dédiée à l'autonomie ? *Quid* d'une meilleure identification des crédits des agences sanitaires, toujours dans un sous-objectif « fourre-tout » dénommé « autres prises en charge » ? *Quid* d'une plus précise appréhension des crédits dédiés aux missions d'intérêt général des établissements de santé, notamment les crédits de recherche ou de permanence des soins, aux côtés des dépenses liées à l'activité ? *Quid*, surtout, d'une ventilation des dépenses qui ne soit pas essentiellement le fait de deux sous-objectifs représentant chacun une enveloppe de 100 milliards d'euros sur lesquels nous ne pouvons rien modifier ? Bref, si changements des sous-objectifs il doit y avoir, ce n'est pas sur une modification cosmétique et floue, mais bien sur une approche structurelle de la construction de l'Ondam.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis défavorable au projet soumis par le Gouvernement.

**M. René-Paul Savary.** – Cela mérite une étude plus poussée. Mais si j'ai bien compris, ce sous-objectif est déjà incorporé dans le PLFSS pour 2022.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – On nous demande un avis purement formel.

**M. René-Paul Savary.** – Cela mérite-t-il un avis défavorable ? Dans notre rapport sur l'Ondam, nous préconisons une régionalisation mesurée. Ces propositions ne vont-elles pas à rebours de ce que nous avons envisagé à l'époque ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous étions restés assez prudents sur le principe d'objectifs régionaux de dépenses d'assurance maladie (Ordam).

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Vous aviez proposé la création d'un Ordam. Ce n'est pas le cas ici, où la notion de pilotage n'apparaît même pas. La seule territorialisation avancée concerne les crédits délégués aux ARS, des MIG vers le FIR.

**M. René-Paul Savary.** – Ce ne sont pas de vrais changements.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Les propositions figurent déjà *a priori* dans le PLFSS pour 2022. En outre, la demande d'avis a été envoyée le 15 septembre, et notre avis doit être rendu le 1<sup>er</sup> octobre, alors que le PLFSS 2022 sera largement connu. Les droits du Parlement sont bafoués !

**M. René-Paul Savary.** – C'est la raison pour laquelle je m'interroge sur le bien-fondé d'un tel avis.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – La loi organique prévoit que nous soyons consultés.

**M. Philippe Mouiller.** – Sur le principe, je suis d'accord avec cet avis négatif. Les aspects techniques sont plus complexes. L'ossature du PLFSS pour 2022 est déjà arrêtée. Pourrions-nous y apporter des modifications – notamment concernant la cinquième branche – lors de son examen, sans changer les règles budgétaires de base ?

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – C’est impossible, mais tel est l’objet de la proposition de loi organique que nous discuterons en fin de journée, laquelle sera applicable pour le PLFSS pour 2023.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous pouvons toujours formuler des observations.

**M. Philippe Mouiller.** – Et si nous ne votons pas ?

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – On pourrait nous reprocher de ne pas avoir émis d’avis. Mieux vaut ne pas donner au Gouvernement le bâton pour se faire battre... En outre, l’absence d’avis ne freine pas le Gouvernement, celui-ci étant réputé rendu à l’expiration du délai organique.

Concernant le PLFSS pour 2022, nous connaissons de manière officieuse son contenu, mais il n’a pas encore été déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale.

**Mme Laurence Cohen.** – Les membres du groupe CRCE n’approuvent pas cette politique qui fixe un Ondam sans partir des besoins de santé des Français. Nous déplorons ce manque de temps pour analyser la situation, et les zones d’ombres dans le financement de l’autonomie. Notre groupe a été le seul au Sénat à s’opposer à cette cinquième branche. Au départ, c’était une coquille vide ; ensuite, elle a reposé sur la fiscalisation ; et là, on a le sentiment d’un ultime saupoudrage. Nous avons pourtant alerté sur la nécessité d’une mise à contribution des autres branches, et nous combattons une fois encore cette logique de restriction des dépenses publiques. Pour ces raisons, nous ne sommes pas favorables aux propositions du Gouvernement.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous passons au vote sur la proposition d’avis relatif aux modifications envisagées par le Gouvernement.

*La commission émet un avis défavorable aux modifications envisagées des sous-objectifs de l’Ondam et de leurs composantes.*

### **Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale - Examen des amendements aux textes de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons à présent les amendements de séance sur la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et la proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale.



**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

***Article 1<sup>er</sup>***

*L'amendement de coordination n° 53 est adopté, de même que l'amendement de clarification rédactionnelle n° 54.*

***Article 2***

*L'amendement rédactionnel n° 55 est adopté, de même que l'amendement de clarification rédactionnelle n° 56.*

***Article 3***

**Mme Catherine Deroche, présidente, en remplacement de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 57 vise à préciser que les délais constitutionnels encadrant l'examen des PLFSS par le Parlement ne s'appliquent qu'aux PLFSS de l'année.

*L'amendement n° 57 est adopté.*

***Article 3 ter***

*L'amendement de coordination n° 58 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 3 quater**

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure.** – L'amendement n° 59 précise que la mission d'assistance du Parlement exercée par la Cour des comptes comporte notamment la réalisation des enquêtes demandées par les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que la production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et du rapport de certification de la régularité et de la fidélité des comptes du régime général.

*L'amendement n° 59 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

***Article 1<sup>er</sup>***

**Mme Catherine Deroche, présidente, en remplacement de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 46, le Gouvernement supprime la présentation détaillée des comptes des administrations de sécurité sociale dans l'article liminaire des lois de financement de la Sécurité sociale : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 20, de même que les amendements identiques n°s 13 rectifié, 36 et 47, suppriment l’inclusion de l’assurance chômage dans le périmètre des lois de financement : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 20, de même qu’aux amendements n°s 13 rectifié, 36 et 47.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 14 précise que le calcul de l’Ondam doit s’appuyer sur les besoins de santé de la population et de ses besoins attendus : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 48 supprime les conditions de relèvement des crédits de l’Ondam que nous avons introduits : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 48.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les amendements identiques n°s 6 et 33 fixent l’Ondam sur la base du protocole pluriannuel relatif aux établissements de santé : ce serait donner à un engagement pris par le Gouvernement, une force juridique supérieure à la loi de financement. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 6 et 33.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 34 prévoit que la loi de financement présente les besoins humains, matériels et financiers pour répondre à la situation de santé de la population. Cette information, non normative, n’a guère sa place dans la loi de financement et relève plutôt d’une annexe ; les programmes d’efficacité des politiques de sécurité sociale sont déjà censés dresser le diagnostic sanitaire et social de la population. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 34.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 21 précise le monopole des lois de financement de la sécurité sociale pour ce qui est de réduire les ressources de la sécurité sociale. L’intention rejoint celle de Thomas Mesnier, d’interdire toute réduction des ressources de la sécurité sociale d’une durée de plus de trois ans, même compensée, en dehors d’une loi de financement. Le rapporteur comprend l’intention, mais propose de s’en tenir à la rédaction de l’Assemblée nationale, quitte à y revenir en commission mixte paritaire. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 21.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 22 va dans le même sens que le précédent : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 22.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L’amendement n° 23 prévoit la compensation de toute baisse de recettes de la sécurité sociale, par la diminution d’une niche

sociale : le législateur doit rester libre du mode de compensation à la sécurité sociale. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'amendement n° 40 rectifié étend le champ des lois de financement de la sécurité sociale à la dette des hôpitaux, c'est contraire aux missions que la Constitution confie au PLFSS, la dette hospitalière étant sans effet sur le solde des régimes obligatoires de base : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40 rectifié.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'amendement n° 24 propose de lever le secret des affaires dans le champ des dépenses sociales : avis défavorable car le secret des affaires n'entre pas dans le champ des exceptions à notre droit d'interrogation prévu à l'article LO 111-9 du code de la sécurité sociale.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.*

## *Article 2*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les trois amendements identiques n°s 1 rectifié, 5 et 9 inscrivent à l'annexe B une présentation pluriannuelle des recettes et dépenses liées aux médicaments, ce n'est guère sa place : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 1 rectifié, 5 et 9.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'amendement n° 26 supprime le suivi du solde de la sécurité sociale dans le « compteur des écarts », alors que nous avons tenu à le maintenir : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Je vous prie de m'excuser pour ce retard.

L'amendement n° 38 supprime le « compteur des écarts » et l'annexe informative sur les régimes complémentaires de retraite, alors que la commission est attachée à ces deux outils : avis défavorable.

**Mme Monique Lubin.** – Pourquoi une telle annexe sur les régimes complémentaires, alors que les fonds dont il est question viennent des cotisations sociales, gérés par les partenaires sociaux ? Nous y voyons un danger d'une extension future des lois de financement à ces régimes complémentaires, l'expérience nous a appris qu'il fallait se méfier. Nous sommes bien sûr favorables à l'information du Parlement, c'est l'une des missions du Conseil d'orientation des retraites (COR).

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Vous craignez que le COR ne perde son rôle...

**Mme Monique Lubin.** – Mon inquiétude, c’est plutôt que le législateur se mêle de la gestion des complémentaires, alors que cette gestion doit rester entre les mains des partenaires sociaux.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Tout le monde ne participe pas aux travaux du COR, je ne vois pas en quoi l’information du Parlement serait une gêne. Nous avons constaté que des régimes avaient constitué des réserves importantes, supérieures mêmes à ce qu’ils pensaient ; notre objectif n’est nullement de remettre en cause la gestion paritaire, mais d’informer le Parlement.

**M. René-Paul Savary.** – Je comprends la préoccupation de Monique Lubin, mais il faut quand même pouvoir disposer de tous les éléments d’analyse sur le système des retraites, ce qui inclut nécessairement les régimes complémentaires, faute de quoi on ne dispose que d’une vision tronquée. Il est normal que le Parlement dispose de toute l’information, c’est pourquoi nous avons soutenu la rédaction de la commission.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Nous n’avons nulle intention de remettre en cause la gestion paritaire des complémentaires de retraite.

**Mme Monique Lubin.** – Que le Parlement dispose de l’information, nous y sommes bien sûr favorables, mais on parle ici d’une annexe au projet de loi de financement, ce qui peut apparaître comme une première porte d’entrée vers la gestion de ces régimes complémentaires : l’expérience nous a appris à nous méfier...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Il ne s’agit ici ni plus ni moins que d’information et de contrôle, et non pas d’immixtion.

**M. Bernard Jomier.** – On en débattrait en séance, mais il faut placer ce type de mesure dans une perspective plus longue. L’étatisation de l’assurance maladie ne s’est pas faite en un jour, elle résulte d’un processus que personne n’a planifié en tant que tel, mais qui nous a conduits là où nous en sommes aujourd’hui et à ce que nous constatons tous. Nous sommes favorables à l’information du Parlement, mais les partenaires sociaux nous le disent : une annexe à la loi de financement, c’est un autre exercice, et ils n’y sont guère favorables.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Nous les avons informés et ce n’est pas ce qu’ils nous ont dit...

**M. Bernard Jomier.** – Nous ne disons pas que cette information est synonyme d’étatisation des régimes complémentaires, mais cela peut en être une étape ; l’expérience nous a effectivement appris que nous devons nous méfier.

Les partenaires sociaux ont pris leurs responsabilités sur les retraites complémentaires.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Il leur reste à le faire sur l’assurance chômage. Pour les complémentaires retraite lors de l’examen du projet de loi créant le système universel, nous avons rencontré tous les régimes et nous avons eu bien des découvertes. J’ai suffisamment pratiqué le paritarisme pour connaître son intérêt et sa valeur, une annexe au PLFSS ne signifie pas une immixtion dans la gestion, mais une information du Parlement, ce qui me semble bien légitime.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 38.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L’amendement n° 32 rectifié vise à supprimer l’objectif de réduction des écarts entre la loi de programmation et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Avis défavorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 32 rectifié.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 16 rectifié, 25, 37 et 50 sont contraires à notre position sur la « règle d’or ». Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 16 rectifié, 25, 37 et 50.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Avis défavorable sur l’amendement n° 28 qui touche aux moyens de fonctionnement des caisses. Il nous paraît utile de disposer d’un rapport d’efficacité sur les moyens des caisses.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 28.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L’amendement n° 51 du Gouvernement vise à supprimer les programmes de performance pour cause de manque de moyens pour les réaliser. En outre, il suffit de se reporter aux annexes des lois de finances. Les craintes relatives à la surcharge de l’administration nous paraissent exagérées. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 51.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L’amendement n° 44 rectifié vise à préciser le nombre d’années retracées dans le diagnostic de situation annexé à la loi d’approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS). Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 44 rectifié.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L’amendement n° 30 vise à exclure de l’analyse de soutenabilité financière des régimes complémentaires les annexes au projet de loi d’approbation des comptes de la sécurité sociale. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 30.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L’amendement n° 27 tend à mesurer l’impact des réductions de cotisations et contributions sociales en création d’emplois et évolution des salaires. C’est réducteur par rapport au principe, introduit par la présente proposition de loi, d’une évaluation triennale de l’ensemble des niches sociales.

**Mme Laurence Cohen.** – On ne peut déplorer, pendant la pandémie, la difficulté de financement des besoins de santé ni trouver que les caisses sont, petit à petit, asséchées par des exonérations de cotisation sociale et ne jamais demander des comptes sur le bilan de ces exonérations.

Il n’est jamais demandé aux entreprises de contrepartie : c’est caisse ouverte quand il s’agit de satisfaire leurs intérêts au détriment du bien commun. Il me paraît important de proposer un amendement de ce genre lors de l’examen du budget.

En l'occurrence, il y a une entente entre le Gouvernement et la droite sénatoriale pour restreindre les dépenses publiques.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – La PPLO prévoit une évaluation triennale de l'ensemble des niches sociales. Il y aura donc une évaluation. Nous sommes d'accord sur le fait qu'on ne peut laisser constamment filer les exonérations et les réductions de cotisations. L'avis est néanmoins défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 17 est presque identique au précédent. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Au sein de l'annexe dédiée à l'Ondam, l'analyse des soins financés, qui se fait au regard des besoins de santé publique, sera aussi liée, au travers de l'amendement n° 29, au principe d'égalité d'accès aux soins. Cet amendement me paraît satisfait, l'égalité d'accès aux soins participant, à mon sens, des besoins de santé publique. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 18 et les amendements identiques n° 2 rectifié, 4 rectifié et 10 visent à créer une annexe relative aux médicaments. Je suis d'accord sur le principe. Je propose un avis favorable sur les amendements n° 2 rectifié, 4 rectifié et 10 et défavorable sur l'amendement n° 18.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 2 rectifié, 4 rectifié et 10. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 35 vise à créer une annexe sur les besoins en matière de santé, un objectif très ambitieux. Cette information figure déjà dans une autre annexe que nous avons créée en commission, les programmes d'efficacité des politiques de sécurité sociale (PEPS).

La commission a prévu que ces programmes doivent dresser le diagnostic sanitaire et social de la population. Par ailleurs, l'annexe dédiée à l'Ondam prévoit également une analyse des soins financés au regard des besoins de santé publique. Retrait ou avis défavorable.

**M. Bernard Jomier.** – C'est un amendement d'appel.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 35 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 45 rectifié vise au rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale sur l'annexe relative aux établissements de santé. La commission souhaite mieux identifier les dotations versées aux établissements et les distinguer et mieux appréhender les dépenses d'investissement. Cet amendement entend revenir sur la position de la commission : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45 rectifié.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 31 tend à mesurer l'impact des mesures de réduction de cotisations ou contributions sociales sur les créations d'emplois et l'évolution des salaires. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 19 vise une évaluation annuelle des « niches sociales », alors que le texte en prévoit à un rythme triennal. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.*

### **Article 3**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 11 et 12 visent à supprimer la consécration du « Printemps de l'évaluation » au niveau organique. De fait, ce mode de contrôle n'existe qu'à l'Assemblée nationale, tandis que le Sénat dispose d'autres moyens de contrôle. En outre, notre mission d'évaluation des comptes de la sécurité sociale est permanente. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 11 et 12.*

### **Article additionnel après l'article 3 sexies**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 42 rectifié vise à créer un questionnaire des commissions des affaires sociales préparatoire à la LACSS. L'envoi d'un tel questionnaire au moment où les comptes de la sécurité sociale ne sont même pas clos semble précoce. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42 rectifié.*

### **Article 4**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 39 et 52 suppriment la date d'entrée en vigueur de la règle d'or à laquelle le Gouvernement est opposé. Avis défavorable, par cohérence.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 39 et 52.*

### **Article additionnel après l'article 4**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 3 rectifié demande un rapport sur l'opportunité d'une loi de programmation de l'Ondam. Sur le fond, je doute de l'opportunité de telles lois, même si je sais qu'une telle proposition est formulée par le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM). Je m'interroge sur les éventuels doublons ou incohérences qui pourraient survenir par rapport aux lois de programmation des finances publiques, qui intègrent une planification de l'évolution de l'Ondam. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié.*

## PROPOSITION DE LOI

## EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 2 est un amendement de coordination avec la proposition de loi organique.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

## EXAMEN DE L'AMENDEMENT AU TEXTE DE LA COMMISSION

*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement n° 1 du Gouvernement vise à revenir sur la modification de la procédure d'avis rendu par les caisses de sécurité sociale qui a été introduite en commission. En effet, la proposition de loi permet une refonte substantielle de ces avis, qui seraient remis directement au Parlement, et non plus au Gouvernement. En outre, les caisses auraient désormais un délai plus long pour rendre cet avis.

Le Gouvernement promet une concomitance entre l'avant-projet et le projet, le premier arrivant, par définition, avant le second. Ce sont les caisses qui nous informent du projet de loi du financement de la sécurité sociale par les caisses. Cette situation était assez curieuse. J'espère que cela ne réduira pas le temps nécessaire au Sénat à la discussion du projet de loi. Je serai favorable à cet amendement si nous avons des garanties quant au fait que notre calendrier d'examen ne sera pas dégradé.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Un avis de sagesse me paraît adéquat.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Très bien. Je vous propose donc un avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1.*

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission et les avis donnés par la commission sur les autres amendements de séance sont retracés dans les tableaux suivants :*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

**TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE</b>	53	Coordination	<b>Adopté</b>



Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VANLERENBERGHE	54	Clarification rédactionnelle	Adopté
<b>Article 2</b> <b>Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale</b>			
M. VANLERENBERGHE	55	Amendement rédactionnel	Adopté
M. VANLERENBERGHE	56	Clarification rédactionnelle	Adopté
<b>Article 3</b> <b>Calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale</b>			
M. VANLERENBERGHE	57	Application des délais constitutionnels encadrant l'examen des PLFSS aux seules lois de financement de l'année	Adopté
<b>Article 3 ter</b> <b>Renforcement du contrôle du Parlement sur la procédure de relèvement du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale</b>			
M. VANLERENBERGHE	58	Coordination	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 3 quater</b>			
M. VANLERENBERGHE	59	Définition de la mission d'assistance de la Cour des comptes aux commissions des affaires sociales	Adopté

### TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale</b>			
Le Gouvernement	46	Suppression de la présentation détaillée des comptes des administrations de sécurité sociale dans l'article liminaire des LFSS	Défavorable
Mme COHEN	20	Suppression de l'inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS	Défavorable
Mme PONCET MONGE	13 rect.	Suppression de l'inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS	Défavorable
M. JOMIER	36	Suppression de l'inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS	Défavorable
Le Gouvernement	47	Suppression de l'inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS	Défavorable
Mme PONCET MONGE	14	Fixation de l'ONDAM selon les besoins de santé	Défavorable
Le Gouvernement	48	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale et suppression de la clause de retour devant le Parlement	Défavorable
M. MILON	6	Fixation de l'ONDAM sur la base du protocole pluriannuel relatif aux établissements de santé	Défavorable
Mme GUILLOTIN	33	Fixation de l'ONDAM sur la base du protocole	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
		pluriannuel relatif aux établissements de santé	
M. JOMIER	34	Information associée à l'ONDAM sur les besoins de santé de la population	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	21	Aménagement du monopole des LFSS en matière de mesure de réduction des ressources de la sécurité sociale	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	22	Aménagement du monopole des LFSS en matière de mesure de réduction des ressources de la sécurité sociale	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	23	Principe de compensation des baisses de recettes de la sécurité sociale par la diminution d'une niche sociale	<b>Défavorable</b>
M. THÉOPHILE	40 rect.	Intégration au champ des LFSS des dispositions relatives à la dette des hôpitaux	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	24	Levée du secret des affaires dans le champ des dépenses sociales	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale</b>			
Mme LASSARADE	1 rect.	Présentation des dépenses et recettes propres aux médicaments en annexe B	<b>Défavorable</b>
M. HENNO	5 rect.	Présentation des dépenses et recettes propres aux médicaments en annexe B	<b>Défavorable</b>
Mme GUILLOTIN	9	Présentation des dépenses et recettes propres aux médicaments en annexe B	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	26	Suppression du suivi du solde de la sécurité sociale dans le « compteur des écarts »	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	38	Suppression du « compteur des écarts » et des annexes relatives aux régimes complémentaires de retraite	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	32 rect.	Suppression de l'objectif de réduction des écarts entre la loi de programmation des finances publiques et la LFSS	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	16 rect.	Suppression de la règle d'or	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	25	Suppression de la règle d'or	<b>Défavorable</b>
M. JOMIER	37	Suppression de la règle d'or	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	50	Suppression de la règle d'or	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	28	Suppression des annexes « PEPS », « REPSS » et liées aux moyens de fonctionnement des caisses	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	51	Suppression des « PEPS »	<b>Défavorable</b>
M. THÉOPHILE	44 rect.	Précision sur le nombre d'années retracées	<b>Favorable</b>
Mme COHEN	30	Exclusion de l'analyse de la soutenabilité financière des régimes complémentaires de retraite des annexes au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme COHEN	27	Impact des mesures de réduction de cotisations ou contributions sociales sur les créations d'emplois et l'évolution des salaires	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	17	Impact des mesures de réduction de cotisations ou contributions sociales au regard de différents objectifs	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	29	Prise en compte de l'égalité d'accès aux soins dans la définition de l'ONDAM	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	18	Création d'une annexe relative aux médicaments	<b>Défavorable</b>
Mme LASSARADE	2 rect.	Création d'une annexe relative aux médicaments	<b>Favorable</b>
M. HENNO	4 rect. <i>bis</i>	Création d'une annexe relative aux médicaments	<b>Favorable</b>
Mme GUILLOTIN	10	Création d'une annexe relative aux médicaments	<b>Favorable</b>
M. JOMIER	35	Création d'une annexe sur les besoins en matière de santé	<b>Défavorable</b>
M. THÉOPHILE	45 rect.	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée sur l'annexe relative aux établissements de santé	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	31	Impact des mesures de réduction de cotisations ou contributions sociales sur les créations d'emplois et l'évolution des salaires	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	19	Évaluation annuelle de l'efficacité des « niches sociales »	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b> <b>Calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale</b> <b>et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale</b>			
M. REQUIER	11	Suppression de la consécration du « Printemps de l'évaluation » au niveau organique.	<b>Favorable</b>
M. SAVARY	12	Suppression de la consécration du « Printemps de l'évaluation » au niveau organique.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3 <i>sexies</i></b>			
M. THÉOPHILE	42 rect.	Questionnaire des commissions des affaires sociales préparatoire à la LACSS	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique</b>			
M. JOMIER	39	Suppression de la date d'entrée en vigueur de la règle d'or	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	52	Suppression de la date d'entrée en vigueur de la règle d'or	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 4</b>			
Mme LASSARADE	3 rect.	Demande de rapport sur l'opportunité d'une loi de programmation de l'ONDAM	<b>Défavorable</b>

**EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE</b>	2	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale</b>			
Le Gouvernement	1	Saisine des organismes de sécurité sociale sur le PLFSS	<b>Sagesse</b>

*La réunion est close à 16 h 10.*

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

### **Mineurs non accompagnés - Examen du rapport d'information**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons les analyses et propositions de nos quatre rapporteurs Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy sur les mineurs non accompagnés.

La commission des affaires sociales a publié un rapport de nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Élisabeth Doineau en 2017 sur ce sujet difficile, qui reste d'une actualité forte, en particulier pour les départements qui voient leurs capacités d'accueil mises à mal par des flux très importants, au fil des arrivées qui sont un peu le thermomètre de la géopolitique du moment.

C'est donc avec un grand intérêt que nous attendons les conclusions de nos collègues.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Ce sujet sensible suscite effectivement de vives inquiétudes et certaines crispations politiques : c'est pour cela que nous devons nous en saisir.

Plusieurs travaux importants ont déjà été réalisés sur le sujet, en particulier le rapport d'information très complet réalisé par Élisabeth Doineau et notre ancien collègue Jean-Pierre Godefroy en 2017, intitulé « Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui

s'installe ». Au printemps dernier, les députés se sont plus particulièrement penchés sur les problématiques de sécurité associées à la présence de MNA.

Pourquoi un nouveau rapport sur le sujet ? Alors que le phénomène s'est durablement installé dans nos territoires, les questions qu'il pose sont restées largement irrésolues, en dépit de certaines avancées. Plusieurs textes en préparation ou en cours de navette tentent d'y apporter des réponses. C'est pourquoi le moment apparaît opportun de clarifier les termes actuels du débat et de proposer des orientations pour l'avenir.

Nous avons choisi d'aborder la question sous trois angles : celui de l'entrée dans le dispositif d'accueil de MNA, qui pose le problème épineux de la répartition des compétences entre les départements et l'État ; celui des problèmes de sécurité posés par certains jeunes isolés, en évaluant le rôle éventuel de filières criminelles ; enfin, celui de la préparation de la sortie de la minorité et de l'accompagnement de ces jeunes vers l'autonomie.

Je vous parlerai en premier lieu des aspects relatifs à la régulation des entrées dans le dispositif MNA.

Les personnes se présentant comme MNA font l'objet d'une procédure spécifique en amont de leur prise en charge de droit commun par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il incombe au département de procéder à une évaluation sociale des demandeurs, le point crucial étant de déterminer s'il s'agit de mineurs. En outre, le département est tenu de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, ou « mise à l'abri », d'une durée théorique de cinq jours.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance avait plus que triplé entre 2014 et 2017, passant de 5 033 à 17 022 selon les chiffres du ministère de la justice. L'année 2020 a été marquée par une forte diminution des déplacements du fait de la pandémie : 9 524 placements ont été enregistrés. Toutefois, le nombre d'entrées de MNA à l'ASE avait déjà connu une légère baisse de 1,5 % en 2019.

Le nombre d'évaluations conduites par les départements est cependant resté élevé sans que l'on puisse en connaître le nombre exact. Selon les chiffres provisoires communiqués par le ministère, il s'est élevé à 37 212 en 2019 après 51 337 en 2020. Il se confirme qu'une part prépondérante des personnes évaluées ne sont pas considérées comme mineures à l'issue de ce processus : l'Association des départements de France (AdF) estime à 70 % le nombre de personnes évaluées majeures, le ministère, lui, à 55 % en moyenne entre 2016 et 2019.

Or, cette phase « amont » représente une charge financière importante pour les départements : passé le délai de cinq jours de recueil administratif, la mise à l'abri du jeune demandeur se prolonge tant qu'une décision de l'autorité judiciaire n'est pas intervenue.

En « aval », l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE se maintient à un niveau élevé, représentant des dépenses parfois très lourdes. Selon le ministère de la justice, 23 461 mineurs non accompagnés étaient ainsi pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre 2020, après 31 009 fin 2019 et 28 411 fin 2018.

Pour quantifier cette charge, nous estimons à 1,1 milliard d'euros dans le rapport le coût annuel de la prise en charge des MNA par l'ASE. Il s'avère toutefois difficile de retracer avec précision les dépenses d'aide sociale à l'enfance directement imputables aux MNA.

Devant ces chiffres, un soutien plus fort de l'État reste attendu. L'aide de l'État est en baisse cette année dans ses deux composantes. En particulier, le mode de calcul actuel de la contribution de l'État aux dépenses d'ASE, assise sur l'augmentation des flux entrants avec une année de décalage, rend sa contraction quasiment inexorable.

L'entrée dans le dispositif cristallise une grande partie des difficultés et des incohérences de cette politique. Depuis 2013, un référentiel partagé a été progressivement mis en place. L'évaluation doit ainsi s'appuyer sur un faisceau d'indices et avoir un caractère pluridisciplinaire. Le département peut bénéficier du concours des services préfectoraux avec la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « appui à l'évaluation de la minorité » (AEM). Enfin, le recours à des examens osseux complémentaires a été encadré par la loi.

En dépit de cet encadrement et de ces efforts d'harmonisation, la Cour des comptes relève dans un référé d'octobre 2020 que « l'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département à un autre quant à sa durée et à ses modalités ». Ces constats ont été corroborés par nos auditions. Le degré de professionnalisme de l'organisme en charge de l'évaluation, la durée de l'évaluation et les conditions de mise à l'abri dans le cadre du recueil provisoire d'urgence diffèrent d'un territoire à l'autre et engendrent des taux de prise en charge inégaux à l'issue de l'évaluation. La question de l'impartialité de l'évaluation lorsque l'organisme qui en est chargé assure également la mise à l'abri, a également été posée.

Ces multiples différences de traitement engendrent des différences d'attractivité entre les territoires, qui tendent elles-mêmes à renforcer les inégalités.

En conséquence, le dispositif national d'orientation des MNA est fragilisé par la défiance de plusieurs départements, ce qui donne lieu à des pratiques de réévaluation des jeunes provenant d'autres territoires.

Sur l'ensemble du territoire, on constate un manque de cohérence de la politique conduite par les différents acteurs. La multiplicité des instances susceptibles d'être saisies – procureur de la République, juge pour enfants, juge administratif – engendre une multitude de procédures parallèles, qui amènent à la prise de décisions contradictoires.

Face à ces constats, le rapport formule plusieurs propositions tendant à créer les conditions d'une véritable politique nationale. Il y a en la matière un défaut de pilotage et de coordination qui explique une grande partie des difficultés ; n'oublions pas d'associer à la réflexion sur la réforme de cette gouvernance le ministère des affaires étrangères pour prendre en compte la dimension internationale du phénomène.

La question de la répartition des compétences entre l'État et les départements en ce qui concerne la gestion de l'évaluation et de la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA doit être tranchée dans le sens d'une centralisation de cette phase initiale, qui relève d'une politique migratoire sur laquelle les départements n'ont aucune prise et qui donne lieu à des dépenses indues pour les collectivités. Ce scénario favoriserait la mise en cohérence de la politique conduite entre les différents acteurs.

D'ores et déjà, la compensation par l'État doit couvrir l'intégralité des dépenses des départements afférentes à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA pendant la durée de l'évaluation. Par ailleurs, l'ensemble des départements devraient recourir

au dispositif AEM afin de fiabiliser les évaluations : bien que la participation financière de l'État soit désormais modulée en fonction de l'utilisation de cet outil, plusieurs départements refusent toujours d'y recourir.

Quelle que soit la collectivité publique responsable de la phase d'évaluation et de mise à l'abri, une homogénéisation des conditions dans lesquelles celle-ci est mise en œuvre est indispensable.

À cette fin, nous considérons que l'évaluation doit, de préférence, être exercée directement par les services compétents. Dans les cas où elle est déléguée, la personne publique responsable doit imposer à l'association délégataire la présentation de rapports d'activité les plus complets possible et en assurer un suivi rigoureux.

Pour améliorer la qualité de l'évaluation, il est par ailleurs souhaitable qu'un temps de répit, uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation, soit garanti à toutes les personnes se présentant comme MNA. Il semble également nécessaire, notamment pour des raisons de santé publique, de réaliser effectivement un premier rendez-vous de santé dès le stade de l'évaluation, qui ne doit pas avoir pour objet de déterminer l'âge de la personne.

Concernant les examens osseux, le cadre posé par le Conseil constitutionnel, qui tire les conséquences des avis scientifiques réservés sur la fiabilité de ces tests, doit être respecté sur l'ensemble du territoire national. Le dernier avis du Haut Conseil de la santé publique sur le sujet datant de 2013, il serait toutefois intéressant de réaliser une nouvelle étude afin de vérifier si de nouvelles méthodes scientifiques permettent aujourd'hui de déterminer avec davantage de précision et de fiabilité l'âge d'un individu.

En conséquence de l'application plus uniforme de la procédure d'évaluation sur le territoire, il apparaît souhaitable d'interdire les réexamens de la minorité lorsque celle-ci a été actée par un département ou confirmée par décision de l'autorité judiciaire. Nous recommandons d'unifier, par une circulaire du Garde des Sceaux, la politique en matière de traitement par le parquet des demandes de placement à l'ASE.

Pour sécuriser les moyens financiers de la protection de l'enfance, nous plaçons enfin pour pérenniser la contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses des départements et pour revoir son mode de calcul en se basant non pas sur la variation des flux de MNA entrants, mais sur l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE. À cette fin, il est indispensable que les départements soient en mesure de mieux comptabiliser les dépenses liées à la prise en charge des MNA par l'ASE.

**M. Hussein Bourgi, rapporteur.** – Les inégalités de traitement en matière d'hébergement méritent une attention particulière. D'abord, l'accueil provisoire d'urgence n'est pas toujours effectif. Or, lorsqu'une personne se présentant comme MNA n'est pas mise à l'abri le temps de l'évaluation, elle se retrouve à la rue en attendant l'évaluation de sa situation, ce qui compromet gravement ses chances et la place en position de vulnérabilité, en particulier vis-à-vis des réseaux mafieux.

Il apparaît ensuite que la mise à l'abri des MNA lors de la phase d'évaluation s'opère en très grande partie à l'hôtel. Plusieurs conseils départementaux que nous avons auditionnés ont confirmé recourir habituellement à l'hébergement hôtelier pour tout ou partie des personnes en cours d'évaluation.

Les problèmes posés par l'hébergement hôtelier dépendent de ses conditions de mise en œuvre, qui varient fortement selon les départements. L'hébergement hôtelier est souvent marqué par un faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, un accompagnement très limité par les travailleurs sociaux ainsi qu'une perception relativement négative de leurs conditions de vie par les jeunes concernés. Ils sont accueillis le soir pour dormir, et le matin ils sont mis à la porte, livrés à eux-mêmes.

Certains hôtels paupérisés se sont spécialisés dans ce type de prestation, ne vivant que du public apporté par les collectivités, avec des redevances garanties, et laissant ainsi leur établissement se dégrader. Dans plusieurs villes, des hôtels n'accueillent que des MNA, ne font plus de travaux de sécurité ni de ravalement, ce qui ne facilite pas l'insertion de ces jeunes dans leur environnement. En tout état de cause, ces lieux ne sont pas appropriés pour l'accueil de mineurs.

Comme nous l'avons constaté en Gironde, il existe des alternatives à l'hôtel, tels les « hébergements diffus » en semi autonomie parfois confiés à des prestataires, qui peuvent offrir des conditions de contrôle et d'accompagnement meilleures.

L'hébergement hôtelier semble fréquemment se poursuivre pour les jeunes ayant été reconnus comme mineurs. Selon l'IGAS, le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élève au minimum à 5 % des jeunes de l'ASE. 95 % des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28 % des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel.

Cette pratique est très inégalement répandue selon les départements, nos auditions ont montré qu'elle évolue favorablement dans certains cas. Paris a ainsi transformé plus de 600 chambres d'hôtel accueillant des mineurs en foyers ou appartements partagés et veille désormais à faire en sorte que plus aucun enfant confié à l'ASE ne soit hébergé à l'hôtel. C'est une initiative à encourager car elle permet la présence constante de travailleurs sociaux.

Nos recommandations vont dans le sens d'une homogénéisation « par le haut » de la mise à l'abri, qui devrait relever de la compétence de l'État. Il va de soi que la mise à l'abri prévue par la loi doit avant tout être effective, quel que soit le mode d'hébergement retenu. La pratique de l'hébergement hôtelier devrait en principe être exclue s'agissant des MNA reconnus mineurs. Nous estimons également souhaitable de tendre vers la fin de l'hébergement à l'hôtel pour la mise à l'abri des personnes en cours d'évaluation.

Les conditions de prise en charge des MNA peuvent accentuer leur vulnérabilité et le risque pour eux d'entrer dans la délinquance ou dans un réseau mafieux. L'hébergement en structure hôtelière peut notamment en faire la proie de réseaux criminels.

Si, dans le cadre de ce rapport, nous avons souhaité nous intéresser à la délinquance des mineurs non accompagnés, malgré l'existence de travaux déjà nombreux sur le sujet, notamment du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, c'est que le problème est réel sur nos territoires et qu'il ne sert à rien de le nier. Il suffit de lire la presse régionale pour constater que le phénomène, longtemps concentré dans le centre des métropoles, s'étend maintenant dans le périurbain et dans les transports en commun.

Henri Leroy présentera les questions relatives à la sécurité mais je souhaite souligner un point qui nous a particulièrement intéressés lors de notre déplacement en Gironde, et qui a été confirmé ensuite par les représentants d'autres départements. C'est le fait qu'il ne faut pas confondre les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à



l'enfance et les jeunes délinquants en errance. Même s'il existe des MNA qui ont commis des faits de délinquance et sur lesquels nous avons des données de la part des départements (de 5 % à 10 % selon les cas), ce sont deux populations distinctes qui ne se recoupent que très marginalement.

En effet, les jeunes délinquants en errance présentent un profil sociologique distinct des MNA pris en charge par l'ASE.

Les jeunes délinquants sont plus âgés en moyenne que les MNA pris en charge par l'ASE, avec une proportion importante de jeunes en réalité majeurs, qui détruisent leurs papiers d'identité et proviennent principalement des pays d'Afrique du Nord, alors que la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE est issue de l'Afrique sub-saharienne, ils ne posent guère de problème et veulent s'intégrer par la scolarité ou le travail. Surtout, les jeunes délinquants errants ne sont, le plus souvent, pas pris en charge par l'ASE et ils ne s'inscrivent pas dans un parcours d'insertion.

Cette différence a été soulignée avec force par le président du conseil départemental de la Gironde et par la mission MNA relevant de la direction départementale de la sécurité publique de la Gironde. Ils nous ont invités à distinguer les deux populations et à ne pas nier la qualité du travail des travailleurs sociaux et la volonté d'intégration des MNA. Alors même que la situation en Gironde, et particulièrement à Bordeaux, a fait l'objet d'une attention médiatique et politique soutenue, les forces de police ont indiqué aux rapporteurs qu'il ne se produit aucun cas où une personne se présentant comme mineure est arrêtée puis remise au département car, inconnus de l'ASE, les délinquants refusent en réalité toute prise en charge par les pouvoirs publics et les associations.

Dominique Versini, conseillère de Paris et adjointe à la Maire en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, a fait le même constat de refus de prise en charge par les jeunes en errance du quartier de la Goutte d'Or, souvent arrivés très jeunes, à l'âge de 12 ou 13 ans, mais intégrés à des filières de délinquance locale et victimes d'addictions et d'exploitation.

La population des jeunes en errance se caractérise par sa vulnérabilité. En particulier, ces jeunes présentent fréquemment une addiction à des substances psychotropes illicites ou à des médicaments détournés de leur usage initial. Ces jeunes sont aussi victimes de violence et d'exploitation sexuelle, voire de traite des êtres humains.

Nous nous sommes interrogés sur l'éventuelle emprise de filières criminelles internationales organisées sur les jeunes en errance. À l'issue de l'audition des administrations concernées et des acteurs de terrain, il nous apparaît que la question des filières criminelles et de traite des êtres humains, dont il est documenté qu'elles ont recours à des mineurs pour commettre des actes de délinquance, constitue un enjeu grave mais distinct de celui de l'arrivée des MNA en France et de la délinquance de jeunes en errance. Les jeunes délinquants dans les filières, notamment les jeunes Roms, sont en effet étroitement contrôlés par le réseau international auquel ils appartiennent et rarement privés de tous liens familiaux qui peuvent contribuer à leur exploitation.

On constate néanmoins la mainmise de délinquants plus aguerris et expérimentés sur les plus jeunes dès leur arrivée. Ce phénomène est attesté depuis 2016 dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris, où un réseau de délinquance locale et à la notoriété fantasmée continue, semble-t-il, à attirer les jeunes en errance. Il a aussi été présenté comme une réalité à

Bordeaux, où les jeunes en errance sont repérés et recrutés dès leur arrivée en gare par des délinquants locaux.

Afin d'éviter l'emprise de réseaux de délinquance sur les mineurs non accompagnés, nous préconisons de généraliser les maraudes mixtes entre l'État et les départements pour identifier les MNA et faciliter leur orientation vers les services de protection de l'enfance le plus en amont possible.

Nous proposons également d'éloigner géographiquement les mineurs pris en charge afin, le cas échéant, de les libérer de l'emprise de réseaux criminels organisés à l'instar de la politique conduite en Gironde où le placement en zones rurales des MNA en difficulté a permis de résoudre durablement des problèmes d'emprise criminelle.

Je conclurai en soulignant qu'il nous paraît important de distinguer des populations dont la volonté d'intégration diffère. Ainsi, lorsque l'on traite de la délinquance, il nous paraît plus adéquat de parler de jeunes en errance et non de mineurs non accompagnés.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Notre rapport conduit à un constat sans appel : les infractions commises par les jeunes en errance sont de plus en plus nombreuses, graves et violentes.

La délinquance liée à ce public représente, sur la période récente, une part croissante de la délinquance en général. Même s'il n'existe pas de statistiques nationales sur le sujet, les données transmises par la préfecture de police de Paris et par la préfecture des Bouches-du-Rhône sont singulièrement inquiétantes. Sur le ressort de la préfecture de police de Paris, la part des jeunes en errance sur le total des mis en cause a plus que doublé entre 2016 et 2020. Par catégorie d'infraction, le constat est tout aussi alarmant : en 2020, les jeunes en errance représentaient 40 % des mis en cause pour des faits de vol à la tire et 29 % pour faits de cambriolage (contre 3 % en 2016). Sur le ressort de la préfecture des Bouches-du-Rhône, sur la seule année 2020, le nombre de mineurs étrangers mis en cause a progressé de 23,3 % et les services préfectoraux estiment « qu'ils sont à l'origine de près de la moitié des faits relatifs [à la délinquance de voie publique] ». Selon la direction départementale de la sécurité publique de Gironde, les faits de délinquance imputables aux mineurs étrangers représentaient ainsi en 2019 près de 73 % des infractions de voie publique.

Ensuite, les infractions commises par les jeunes en errance tendent à être plus graves et plus violentes. Alors que les principales catégories d'infraction identifiées étaient, par le passé, les vols à la tire, on constate le développement sur la période récente des vols par effraction et, surtout, des vols avec violence. Cette tendance est accentuée par l'usage de plus en plus régulier d'armes blanches.

La montée en puissance de la délinquance liée aux jeunes en errance est également perceptible dans les chiffres transmis par les services du ministère de la Justice. Ainsi, la section compétente du parquet de Paris a traité, pour les trois premiers mois de l'année 2021, un total de 1 870 mesures de garde à vue à l'encontre de ces jeunes, soit une moyenne de 15,6 gardes à vue par jour.

Enfin, les observations convergent dans le sens d'une propagation de la délinquance liée aux jeunes en errance des centres villes vers les communes périphériques, voire dans certaines zones rurales.

Alertés par notre collègue Thani Mohamed Soilihi sur les difficultés de sécurité liée à la présence de MNA à Mayotte, nous avons profité des informations recueillies sur place lors du déplacement d'une délégation de la commission des lois conduite par le Président François-Noël Buffet. Vous trouverez dans le rapport un point sur la situation spécifique de ce département.

Face à la délinquance des jeunes en errance, nous avons constaté un certain sentiment de découragement chez les forces de l'ordre et les magistrats. Des cas où un même jeune est interpellé plusieurs fois dans la même semaine, voire le même week-end, sans qu'il soit possible de fixer son identité, ont été reportés. L'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale constituent également un motif de préoccupation majeur.

La première des difficultés auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre a trait à l'identification des jeunes en errance interpellés. En effet, ces derniers refusent le plus souvent de décliner leur identité et ne possèdent pas de documents d'état civil. De plus, ces jeunes se présentent systématiquement comme mineurs lors de leur interpellation, ce qui implique l'application de la loi pénale pour les mineurs, plus protectrice. Or, les forces de l'ordre ne disposent pas de moyens adaptés pour établir l'âge de la personne et, le cas échéant, établir sa majorité au cours de la période de garde à vue sauf à recourir, avec l'autorisation d'un magistrat, à un test osseux, procédure lourde et peu probante. En particulier, elles ne disposent pas d'un accès aux données contenues dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), ce qui pourrait pourtant permettre d'identifier immédiatement les jeunes ayant été reconnus majeurs par les services départementaux de l'ASE. Cette difficulté est encore amplifiée par l'utilisation de multiples alias de la part des jeunes interpellés.

Cet état de fait n'est pas sans conséquences sur la poursuite de la procédure judiciaire. En effet, cette difficulté à « fixer » l'identité des jeunes en errance interpellés conduit à les considérer systématiquement comme des primo-délinquants. Elle s'oppose tant à la gradation de la réponse pénale qu'à la mise en place d'un accompagnement adapté et au long cours.

Dans ce contexte, nous avons accueilli favorablement le projet de rendre obligatoire le recours au traitement AEM. Nous souhaitons également ouvrir l'accès aux données qui y sont enregistrées aux forces de l'ordre. Un tel accès ne permettrait certes pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à l'identification des jeunes interpellés, mais il accélérerait à minima le processus pour les jeunes s'étant préalablement présentés aux services de l'ASE.

Nous souhaitons ensuite la création d'un fichier national relatif aux MNA délinquants. Il pourrait répertorier l'ensemble des infractions commises par des jeunes en errance et faciliterait le rattachement, a posteriori, d'une infraction à son auteur. Un tel fichier rendrait ainsi plus aisée l'identification des jeunes multirécidivistes utilisant un alias différent à chaque interpellation.

Une autre difficulté tient au refus systématique des jeunes en errance interpellés de se soumettre à la prise d'empreinte. Or, en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, le relevé des empreintes digitales ne peut être imposé que dans des conditions particulièrement ardues à réunir conduisant fréquemment les forces de l'ordre à y renoncer.

En conséquence, nous serons particulièrement attentifs aux modifications de l'article 55-1 du code de procédure pénale qui pourraient être introduites lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure. Par ailleurs, nous estimons nécessaire de renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.

Face à l'essor de la délinquance liée aux jeunes en errance, il existe des bonnes pratiques qui sont à généraliser. C'est notamment le cas de la coopération mise en place de juin 2018 à mars 2019 entre la préfecture de police de Paris et les autorités marocaines. Dans ce cadre, une équipe spécialisée d'agents consulaires marocains a, avec l'accord du parquet de Paris, participé à l'identification des jeunes en errance interpellés et se réclamant de la nationalité marocaine. Placée dans le commissariat du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, cette équipe a concrètement mené des entretiens personnalisés auprès des intéressés et exploité les données d'identification saisies. Il s'agissait de fiabiliser les informations d'état civil fournies par ces jeunes et d'objectiver leurs liens familiaux au Maroc.

Ce dispositif a présenté des résultats extrêmement probants et constitue un modèle qui gagnerait à être reproduit.

L'autre voie possible est celle des canaux de coopération policière traditionnels. La préfecture de police de Paris indique ainsi que, depuis septembre 2019, un dispositif d'interrogation des autorités algériennes, marocaines et tunisiennes a été mis en place par la sûreté régionale des transports. Il permet d'obtenir les informations utiles à l'identification des intéressés dans un délai moyen de quatre à cinq semaines ; 1 387 demandes de coopération ont été effectuées et ont permis l'identification de 301 individus, dont une proportion de 93 % de majeurs. Si l'échange d'informations est moins efficace que la présence d'équipes consulaires sur place, il gagnerait néanmoins à être encouragé.

Nous estimons indispensable d'adapter l'organisation et les moyens des forces de l'ordre aux caractéristiques du phénomène des jeunes en errance, en particulier leur forte mobilité. Celle-ci représente un défi d'ampleur pour les services de la police et de la gendarmerie nationales, car elle nécessite une présence accrue dans les transports et plus de coopération entre les deux entités. Notre rapport présente l'exemple de la région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine qui est particulièrement intéressant puisqu'il a permis de réaliser des patrouilles dans les trains. S'agissant de la coopération, nous souhaitons que puissent se multiplier les échanges entre les deux entités et nous recommandons d'explorer la piste d'une unité mixte police/gendarmerie référente qui pourrait appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

Enfin, nous recommandons de mettre en place au sein des services de la police et de la gendarmerie nationale des structures d'enquête spécifiquement dédiées aux jeunes en errance. Pour ce faire, l'exemple de la « cellule MNA » mise en place au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de la Gironde pourrait être utilement répliqué.

Les difficultés rencontrées par la justice ont ensuite été soulignées à la commission des lois en janvier 2020, dans le cadre de l'examen de la révision de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, par M. Rémy Heitz, alors procureur de la République de Paris, aujourd'hui procureur général, lequel a réitéré ce constat lors de son audition conjointe avec Mme Wipf, vice-procureure de Paris, par la mission d'information.

Ces difficultés sont pour partie les mêmes que celles que rencontrent les forces de l'ordre. Des difficultés procédurales demeurent également. Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure soumis à l'examen du Parlement entend proposer des solutions et nous serons, là encore, attentifs aux suites qui pourraient lui être données.

Au-delà de cette mesure utile, nous estimons que l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs en octobre prochain doit être l'occasion d'une remise à plat de la politique de lutte contre la délinquance des mineurs en errance. Le code de la justice pénale des mineurs offre, en effet, des possibilités pour accélérer considérablement la réponse pénale concernant les mineurs qui sont les plus susceptibles d'ignorer les convocations de l'autorité judiciaire. En effet, si le principe procédural posé par le nouveau code est celui de la césure du procès, la juridiction pour mineurs peut cependant statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et sur la sanction.

D'après la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), environ 20 % des affaires devraient être jugées en audience unique. Il ne fait pas de doute que parmi elles figureront celles concernant les mineurs en errance.

Cette faculté d'audience unique, combinée aux dispositions proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi « responsabilité pénale et sécurité intérieure », devrait grandement faciliter la réponse pénale. Il importe cependant d'éviter les abus et de veiller à l'usage proportionné des procédures de contrainte. Nous souhaitons donc qu'une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux sur la question du traitement de la délinquance des mineurs en errance soit diffusée d'ici la fin de l'année.

L'ensemble de ces mesures nous paraît nécessaire pour lutter contre le phénomène de la délinquance des jeunes en errance et ainsi éviter les rapprochements trop hâtifs entre ces derniers et les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

**M. Xavier Iacovelli, rapporteur.** – S'agissant des mineurs non accompagnés, reconnus comme tels et pris en charge par les départements, nous avons souhaité aborder la sortie du dispositif de l'ASE sous l'angle de l'accès à l'autonomie. Le constat général que nous dressons est que, trop souvent, le basculement dans la majorité des MNA entraîne une insécurité juridique et matérielle qui vient ruiner parfois des années d'investissement humain et financier déployé lors de leur accueil en protection de l'enfance.

Nous sommes convaincus que la préparation à l'autonomie des MNA se joue dès leur arrivée par une scolarisation rapide. Les auditions que nous avons menées ont révélé que la scolarisation des MNA n'est pas à la hauteur des enjeux. Tant que la phase d'évaluation se prolonge, la plupart des jeunes ne font l'objet d'aucune démarche auprès de l'Éducation nationale. En particulier, les associations que nous avons entendues ont témoigné de délais trop longs de vérification documentaire par la police aux frontières (PAF), qui entravent les démarches de scolarisation.

Lorsque les procédures sont enfin entamées, les jeunes pâtissent de la complexité des démarches administratives. Les délais pour réaliser les tests des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) ou les délais pour obtenir des rendez-vous en centre d'information et d'orientation (CIO), qui sont nécessaires à leur affectation, varient de quelques semaines à plusieurs mois selon les académies. L'inscription finale en unités

pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A), qui sont les unités les plus adaptées pour accueillir les MNA dont la maîtrise de la langue française est souvent faible ou inexistante, peut être retardée de plusieurs mois si le territoire est en manque de places. Des jeunes reconnus comme MNA doivent attendre parfois près d'un an et la rentrée scolaire suivante avant d'être inscrits dans un établissement.

C'est pourquoi, nous recommandons aux départements de contractualiser avec des associations afin de généraliser le modèle de préscolarisation dès la phase de mise à l'abri pour les jeunes qui ne sont pas manifestement majeurs. Il convient également d'engager les démarches d'inscription en établissement scolaire au plus vite, en parallèle si nécessaire des examens des documents d'état civil par les préfetures et la PAF.

Il nous semble également essentiel que la coordination entre les services de l'Éducation nationale et les départements soit accrue. Nous proposons donc qu'une rencontre semestrielle ait lieu entre l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'Éducation nationale (IA-DASEN) et le président du conseil départemental afin de mieux anticiper les besoins à venir de places dans les unités pédagogiques spécialisées.

Le passage à la majorité des MNA pris en charge cristallise les incertitudes quant à l'avenir de ces jeunes. Une fois devenus majeurs, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire pour qu'ils puissent séjourner en France. Les décisions d'expulsion du territoire français prises à l'encontre d'anciens MNA investis dans leur intégration professionnelle, qui émaillent parfois l'actualité, sont ressenties comme des injustices et touchent l'opinion publique.

Des voies spécifiques d'obtention d'un titre de séjour sont prévues pour les MNA. Elles sont toutefois plus favorables aux MNA recueillis avant l'âge de 16 ans, qui bénéficient de droit d'une carte de séjour sous réserve que certaines conditions relatives à leur insertion soient satisfaites. Les données de la direction générale des étrangers en France font état d'un taux d'approbation des demandes de titre de séjour d'environ 93 %. Les préfetures nous ont transmis des données qui vont dans le même sens, à l'exception de Paris où 68 % des dossiers déposés en 2020 ont fait l'objet de réponses positives tandis que 17 % sont toujours en cours d'instruction. Cela nous conduit à affirmer que le problème réside moins dans les procédures en elles-mêmes que dans leur mise en œuvre, à la fois lente et complexe.

Une des difficultés rencontrées par les MNA tient au fait que, lors de leur demande de carte de séjour, ressurgit encore la question de leur état civil. En effet, le juge des enfants, en reconnaissant leur minorité, parfois au bénéfice du doute, ne statue pas sur l'authenticité de leurs documents d'état civil. De même, la Cour des comptes constate que, lors de la prise en charge des MNA à l'ASE, leur état civil n'est que trop rarement consolidé. Les jeunes se présentent donc plus tard en préfeture avec des papiers d'identité incomplets ou dont la fiabilité est douteuse, et ce alors que le contrôle opéré est bien plus poussé. Les vérifications documentaires, avec l'intervention de la PAF, rallongent alors considérablement les procédures. La préfeture de la Gironde a ainsi indiqué que 15 % des MNA présentant une demande de titre de séjour en 2020 ont vu leurs documents retenus par la PAF pour vérifications.

Le passage à la majorité peut donc se traduire par une insécurité juridique si les demandes de carte de séjour n'aboutissent pas à temps. Or, après 18 ans, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire et, si l'intéressé souhaite signer un contrat d'apprentissage ou d'alternance, l'autorisation de travail nécessaire ne lui est délivrée que s'il satisfait aux

critères de la régularisation. C'est donc toute l'intégration sociale et professionnelle de l'ancien MNA qui se retrouve en péril.

Par conséquent, notre rapport recommande de faciliter la mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle.

De même, nous recommandons d'orienter plus systématiquement vers l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié. En effet, nos travaux ont montré que le nombre de demandes d'asile déposées est en réalité très en deçà du public potentiellement éligible. Sur l'année 2019, 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra, soit un nombre singulièrement bas au regard des 31 009 mineurs pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre de cette même année. Ce « non-recours » s'explique tant par la complexité des démarches administratives, qui nécessitent la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour représenter le mineur, que par la sensibilisation insuffisante des services de l'ASE au sujet de l'importance des demandes d'asile.

Enfin, notre rapport a dressé un constat très mitigé de l'accompagnement des MNA lors de l'entrée dans l'autonomie par les départements mais aussi par l'État.

Concernant l'anticipation de la sortie du jeune MNA, la préparation du projet pour l'autonomie est, tout d'abord, tributaire de l'application très imparfaite de la loi du 14 mars 2016. Une étude révèle que 20 % des départements ne mettent pas systématiquement en place l'entretien devant avoir lieu à 17 ans pour tous les jeunes de l'ASE. Appliquer la loi est donc une priorité absolue.

S'agissant des contrats jeune majeur, pouvant être octroyés aux MNA pour prolonger jusqu'à 21 ans leur accompagnement par l'ASE, ils sont utilisés de façon très hétérogène par les départements, ce qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux MNA mais peut aussi concerner les autres enfants de l'ASE. Certains choisissent de contractualiser pour une période très brève (de l'ordre de trois mois) et de renouveler si nécessaire la démarche, au détriment du jeune qui demeure dans l'incertitude quant à son avenir. D'autres décident de conditionner l'octroi d'un tel contrat à une prise en charge par l'ASE de deux ans minimum, ce qui conduit mécaniquement à exclure les MNA, arrivés, dans leur grande majorité, après 16 ans.

Pour que les MNA ne se retrouvent pas dans une situation de précarité et que les années de prise en charge à l'ASE ne soient pas vaines, nous proposons de garantir dans la loi la poursuite de l'accompagnement en contrat jeune majeur jusqu'à l'obtention du diplôme ou de la qualification professionnelle du MNA, ce qui devrait être valable aussi pour les autres jeunes.

En outre, les mécanismes mis en place par les missions locales et financés par l'État ne remplissent que partiellement leur rôle de filet de sécurité. En 2019, seuls 168 MNA bénéficiaient d'une Garantie jeunes. C'est pourquoi, notre rapport recommande de mieux mettre en œuvre les dispositifs de droit commun pour les MNA. À cet égard, nous serons vigilants à ce que la création d'un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), annoncée par le Gouvernement, soit l'opportunité d'accompagner les MNA désireux de s'insérer socialement.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – La politique concernant les mineurs non accompagnés, tant lors de leur entrée dans le dispositif que de leur sortie, souffre d'un manque de moyens juridiques et financiers ainsi que de cohérence à l'échelle du territoire national. Le même constat peut être dressé pour les mineurs étrangers, prétendus ou avérés, qui commettent des actes de délinquance et jettent injustement l'opprobre sur tous les MNA. Nous sommes donc convaincus qu'une impulsion politique forte est nécessaire pour répondre à ces enjeux. Si le projet de loi relatif à la protection des enfants, en cours de navette, présente certaines mesures qui vont dans le bon sens, le compte n'y est pas encore.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ce rapport de grande qualité, qui fait des propositions précises ; place au débat.

**M. Dominique Théophile.** – Les rapports administratifs et parlementaires montrent tous les difficultés et les carences en matière de mise à l'abri des mineurs suivis par l'ASE, ainsi que la diversité des situations – des jeunes accèdent à des établissements spécialisés, avec un suivi, quand d'autres sont placés dans des hôtels, avec des difficultés de suivi évidentes. Pourquoi ces différences ? Quels sont les départements les plus déficients en la matière ? Constatez-vous des améliorations en général ?

**M. Alain Marc.** – Je veux souligner l'importance et l'urgence d'une compensation par l'État des dépenses croissantes que les départements engagent pour la protection des mineurs non accompagnés. L'Aveyron a dépensé 6,4 millions d'euros en 2020, la compensation par l'État s'est élevée à 1,2 million d'euros, la différence est énorme pour un département de 280 000 habitants. Or, le nombre de MNA augmente : il faut que la prochaine loi de finances compense réellement les dépenses des départements. Il y a quelques années, Manuel Valls voulait supprimer les départements : s'ils n'étaient plus là, ces dépenses incomberaient bien à l'État, il faut une compensation intégrale.

**Mme Florence Lassarade.** – Comme sénatrice de la Gironde, un département que vous citez dans votre rapport, je veux signaler le travail que nous avons fait il y a quelques années avec la préfète et les services de l'État sur les bandes de jeunes drogués qui dévastaient littéralement le centre de Bordeaux, des jeunes sous influence de truands qui se présentent souvent comme marocains alors qu'ils sont algériens, qui vivent en squat, refusent toute prise d'empreinte digitale et refusent même tout soin, alors qu'ils peuvent être malades, en particulier de la gale. Or, dans la petite commune où j'habite, nous accueillons des MNA dans un centre et je dois dire qu'après une inquiétude initiale des riverains, les choses se sont bien passées parce que ces MNA, bien accompagnés, se sont insérés. En réalité, les choses se passent bien le temps de la scolarisation, mais ensuite, quand les jeunes devenus majeurs partent pour Bordeaux ou d'autres territoires, on ne sait plus ce qu'ils deviennent.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Dans le débat sur le bon niveau de compétence, entre l'échelon départemental et l'échelon national, il faut tenir compte du besoin que nous avons d'un fichier national avec des éléments biométriques, ou bien les parcours vont consister à passer d'un département à l'autre – il y a une analogie avec les systèmes d'asile à l'échelon européen. Ensuite, je suis réservé sur la recommandation n° 11 relative au test osseux pour déterminer l'âge, car les scientifiques nous disent que la marge d'erreur y est supérieure à celle qui fonde le doute sur la minorité de la personne – en d'autre terme, le recours à cette technique ne sert à rien, sauf quand on n'a pas de doute...

Je salue la recommandation n° 37 sur l'orientation vers l'Ofpra et la recommandation n° 39 pour que l'ASE poursuive une prise en charge jusqu'à la fin de la



formation professionnelle ou du cycle universitaire. Il faut parvenir à ce que les MNA suivis par l'ASE ne se trouvent pas démunis face aux services d'état civil pour prouver leur identité lorsqu'ils atteignent 18 ans ; la solution la plus simple et la plus juste serait de considérer que la façon dont la personne a été identifiée dans son suivi par l'ASE, vaille pour le premier titre de séjour, ce serait une façon de reconnaître l'effort d'intégration. Du reste, quand une personne arrive sur notre territoire avec un visa, il n'y a pas de raison de contester l'âge qu'elle a déclaré en entrant sur le territoire.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Les différences constatées dans les pratiques de mise à l'abri tiennent beaucoup au fait que les départements manquent de moyens, c'est pourquoi nous demandons l'élaboration d'une politique nationale. Nous sommes, ensuite, très demandeurs d'une compensation intégrale des dépenses liées à la phase d'évaluation par l'État, ce qui suppose leur évaluation précise, ainsi que d'une révision du mode de calcul de la contribution de l'État aux dépenses de l'ASE liées aux MNA.

**M. Xavier Iacovelli, rapporteur.** – Le constat d'une disparité des politiques départementales envers les MNA vaut pour la protection de l'enfance en général, nous constatons qu'il y a autant de pratiques, que de départements. C'est pourquoi je suis favorable à une recentralisation de la politique de protection de l'enfance, y compris celle conduite en direction des MNA, de l'identification à la protection.

**Mme Frédérique Puissat.** – On parle de recentralisation, va-t-on débattre de nouveau de la suppression des départements ? Autant le dire... Je m'interroge à ce titre sur la recommandation n° 4, visant à transférer à l'État les compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA. Or, sur le terrain, nous avons mis en place des cellules d'évaluation : ne va-t-on pas les déstabiliser en recommandant ce transfert ? N'est-ce pas une ingérence dans la vie des collectivités territoriales – et est-on bien sûr que l'État dispose des moyens d'assumer ces missions ? Ne risque-t-on pas, finalement, de les transférer à des associations, dont certaines entretiennent aujourd'hui des relations difficiles avec les collectivités territoriales ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je remercie les rapporteurs d'avoir inclus l'analyse de la situation outremer, y compris à Mayotte, c'est suffisamment rare pour le signaler. L'an passé, la Cour des comptes avait jugé la situation à Mayotte trop « atypique » pour l'inclure dans son analyse des MNA : cela n'aide pas à résoudre les problèmes... Nous avons enregistré à Mayotte 4 446 MNA en 2016, les difficultés se cumulent, les collectivités territoriales n'ont pas de solution, les élus demandent que la solidarité nationale joue, pour que les MNA présents à Mayotte soient pris en charge par d'autres départements français : je ne sais pas si c'est une bonne solution mais elle me semble à examiner. Une mission interministérielle y réfléchit, c'est important que la représentation nationale contribue également à cette réflexion. Je vous remercie, Monsieur le président, pour votre déplacement à Mayotte et pour avoir su, à cette occasion, aborder des sujets aussi difficiles que le suivi des MNA. J'attends avec impatience les solutions concrètes pour nous aider à Mayotte.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Une précision sur la place du département de la Gironde dans notre rapport : nous en parlons parce que nous nous y sommes rendus, nous y avons passé une journée avec les services du département et les forces de l'ordre, en particulier parce que la Gironde est le seul département à avoir mis en place une équipe de 12 policiers qui se consacre au phénomène des violences perpétrées par les jeunes errants et les MNA. Nous avons été également attentifs à la situation dans les Alpes-Maritimes, où un groupe de travail a été dépêché à la frontière pour déceler les personnes manifestement

majeures qui se présentent comme mineures, avec un résultat positif puisque quatre sur cinq sont apparemment décelées.

Ensuite, lorsque nous faisons référence, dans la recommandation n° 11, aux tests osseux, c'est pour harmoniser les pratiques et en limiter l'usage ; nous appelons, dans la recommandation n° 12, à réévaluer l'ensemble des techniques. En tout état de cause, le doute bénéficie à la personne qui se prétend mineure.

**Mme Laurence Cohen.** – Je salue ce rapport, intéressant et équilibré. Il faut continuer à réfléchir sur la preuve de minorité qu'on administre, le plus souvent après un entretien qui est déstabilisant, une source d'angoisse pour le mineur qui voit sa parole mise en doute. Le test osseux est remis en cause par les scientifiques, il date de 1930 et je ne vois pas ce que sa recommandation viendrait faire dans un rapport parlementaire.

Ensuite, alors que nous convenons que l'accompagnement est utile le plus longtemps possible, il semble qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre prochain, les départements ne seront plus obligés d'accompagner les mineurs devenus majeurs : qu'en est-il ?

Enfin, les moyens des collectivités étant très disparates, on comprend mieux qu'elles n'aient pas toutes les mêmes moyens pour l'accompagnement des MNA.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Qu'en est-il des contrats jeune majeur ?

**Mme Michelle Meunier.** – J'ai suivi vos travaux et je vous félicite pour l'équilibre que vous avez su préserver entre ce qui relève de la protection de l'enfance et ce qui relève de la jeunesse délinquante en errance. Je me situe côté enfance en danger et protection de l'enfance. Un projet de loi arrive prochainement, avec pour rapporteur Bernard Bonne, je crois savoir qu'il contient des mesures contre cette mauvaise pratique consistant à mettre des mineurs non accompagnés dans des hôtels, où ils se trouvent à la merci des réseaux de criminalité. Ce projet de loi vise aussi les contrats jeune majeur, nous aurons à en débattre, il y a là des solutions aux problèmes que vous avez identifiés.

L'accompagnement est nécessaire, décisif, nous le répétons de loi en loi sur la protection de l'enfance aussi bien que sur celles qui visent à prévenir la délinquance. Je déplore qu'on regarde trop souvent, et de plus en plus, l'enfant en danger comme un futur délinquant. En réalité, il faut accompagner les enfants en danger jusqu'à 21 ans, y compris ceux qui viennent de loin. Vous parlez de moyens supplémentaires, mais les forces de l'ordre elles-mêmes paraissent mal outillées sur le sujet : qu'en pensez-vous ?

**M. Daniel Chasseing.** – Je félicite les rapporteurs pour leurs propositions concrètes. Comment accélérer les procédures d'état civil et l'obtention de cartes de séjour à la majorité, pour que les jeunes ne se trouvent pas d'emblée lâchés dans la nature, mais accompagnés vers un apprentissage et le travail ? Le manque de suivi peut ruiner tout le travail réalisé par l'ASE : une sorte d'obligation de suivi vous paraît-elle possible ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Ce rapport est important, merci pour vos travaux. J'ai récemment remis une médaille d'or de l'apprentissage à un apprenti-paysagiste qui était un mineur non accompagné : il y a de beaux parcours, ils sont le plus souvent invisibles, comment les rendre visibles et valoriser l'apprentissage et la formation ? Que deviennent ces MNA formés, une fois majeurs ? Demandent-ils la nationalité française ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je veux souligner la qualité de ce travail important. La recommandation n° 6, cependant, ne va pas de soi : « Incrire dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation des personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires. », qu'est-ce à dire ? Quand un gamin est là, qu'est-ce qu'on fait ? Où commence l'illicite ? Visez-vous un délit de solidarité ?

Ensuite, vous demandez une compensation intégrale du coût par l'État : l'avez-vous chiffrée ? J'ai visité de ces hôtels intégralement habités par des jeunes livrés à eux-mêmes, vous dites que d'autres structures d'accueil sont possibles : à quel coût, et comment faire ?

La recommandation n° 40 donne elle aussi à réfléchir : elle demande de mieux mobiliser les dispositifs de droit commun pour les MNA « insérés socialement et ayant vocation à rester sur le territoire national ». Dès lors, comment faire avec ceux qui ne seront pas « insérés socialement » ? En 1987, le député Gérard Fuchs publiait un livre sur l'immigration avec pour titre « Ils resteront », l'histoire lui a donné raison. Certains peuvent déplorer qu'il n'y ait pas plus de retour vers les pays d'origine, mais la réalité, c'est que ces êtres humains restent.

Enfin, peut-il y avoir une réflexion avec les pays d'origine ?

**M. Bernard Bonne.** – Le Gouvernement prépare un projet de loi qui traite de l'accompagnement des MNA, il aurait dû être déposé ces jours-ci sur le bureau du Sénat mais il a été retardé. En tout état de cause, le rapport que nous examinons aujourd'hui a toute son actualité. Vous différenciez les jeunes errants et les MNA, ce n'est pas si facile dans les faits. Vous soulignez l'importance de l'ASE, mais vous parlez peu de la PJJ, qui devrait s'occuper des jeunes en errance. Le nombre de MNA diminue cette année du fait du covid-19, mais on peut s'attendre à ce que les arrivées augmentent – ce qui impose qu'on règle la question du financement, car les départements ne pourront pas suivre.

**M. Jérôme Durain.** – Je salue votre effort de précision pour distinguer les MNA et les jeunes délinquants en errance. Des questions administratives compliquent excessivement la vie de jeunes qui sont intégrés et stabilisés, au point de gâcher parfois le travail accompli pendant des années. J'ai déposé une proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'ASE, nous l'examinerons en séance plénière le 13 octobre : je suis convaincu qu'il ne suffit pas de grand-chose pour résoudre ce problème.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Je précise que la recommandation n° 4 appelant le transfert à l'État des compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri, a été faite par une mission bipartite entre l'Assemblée des départements de France et les inspections générales, elle peut très bien passer par une délégation au département, donc à ses équipes. Notre question, en réalité, porte sur le financement et la responsabilité de cette compétence.

Le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire prenant fin au 1<sup>er</sup> octobre, les modalités de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE vont effectivement changer. Par ailleurs, un amendement à la loi de gestion de la crise sanitaire ayant prévu une compensation à l'euro près pour les départements, il faudra être vigilant à ce que cette règle soit respectée lors de l'examen du PLF.

Enfin, les dépenses à transférer à l'État ont été évaluées à environ 125 millions d'euros par la mission bipartite en 2018.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – La Cour de cassation a jugé que la loi ne sanctionnait pas le soutien aux personnes entrées illégalement sur notre territoire, dès lors qu'il s'agit d'actes de solidarité humanitaire. Or, ce que nous avons constaté en particulier lors de notre déplacement à Bordeaux, c'est que certains actes militants désorganisent les services délibérément, c'est la raison de la recommandation n° 6.

**M. Hussein Bourgi, rapporteur.** – La mise à l'abri coûte cher quand on veut qu'elle soit de qualité, parce qu'elle suppose des locaux et un accompagnement effectif par des travailleurs sociaux. Les départements butent sur ces coûts, ils sont disposés à améliorer l'accueil mais il faut que l'État compense leurs dépenses.

Peut-on mieux répartir les MNA entre départements ? C'est déjà le cas, des départements sont plus touchés que d'autres, l'État incite à une répartition – mais ce mécanisme ne fonctionne pas à Mayotte, ce qui n'est pas normal, effectivement, puisque l'insularité ne doit pas empêcher la solidarité.

Oui, il y a des modèles d'intégration et de réussite scolaire à mettre à l'honneur, c'est ce que font plusieurs ordres de la République, par exemple la Légion d'honneur, en organisant des galas d'apprentissage, des parrainages pour suivre des MNA qui font le choix de s'intégrer – la presse s'en est fait récemment l'écho avec un apprenti boulanger à Besançon, nous nous sommes aussi mobilisés dans l'Hérault pour un apprenti boulanger pâtissier, le secteur est en tension et des MNA veulent s'y engager, ce qui est vrai aussi pour le BTP ; il faut valoriser ces initiatives. Les jeunes errants posent des problèmes de délinquance, ils alimentent la chronique des faits divers, mais cela ne doit pas cacher les réussites d'intégration des MNA.

La question de la PJJ reste entière. Ses moyens baissent constamment, elle reste le parent pauvre de la justice, alors que son action est déterminante dans la lutte contre la récidive.

Enfin, l'accompagnement à la sortie de la minorité est un sujet très important ; des préfetures et des départements ont passé des conventions pour traiter plus efficacement les demandes de titres de séjour quand il y a une promesse d'embauche, le patronat joue le jeu en particulier dans les secteurs où le recrutement est en tension, c'est un enjeu qu'il faut considérer.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vais demander à la commission d'autoriser la publication de ce rapport d'information.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – J'en précise le titre : « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale ».

**M. Alain Richard.** – Nous sommes consultés sur la seule publication, pas sur les contenus : c'est un usage du Sénat, une habitude persistante qui est peu conforme à la transparence démocratique.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Une réflexion a été ouverte sur le sujet par le président du Sénat, il devrait nous faire des propositions.

**Mme Michelle Meunier.** – L’intitulé juxtapose les mineurs non accompagnés et les jeunes en errance, comme s’il y avait une continuité linéaire, alors que les mineurs dont nous parlons ne sont pas nécessairement de futurs délinquants.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il y a une virgule dans le titre, donc une distinction.

*La commission des lois et la commission des affaires sociales autorisent la publication du rapport.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 15.*

### **Plafond annuel de la sécurité sociale - Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Soins palliatifs - Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne Mme Colette Mélot rapporteur de la proposition de loi n° 157 (2020-2021) visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d’un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu.*

### **Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale – Désignation des membres de la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Deroche, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Corinne Imbert, MM. René-Paul Savary, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin et M. Xavier Iacovelli comme membres titulaires, et de M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, M. Alain Milon, Mmes Élisabeth Doineau, Annie Le Houerou, Véronique Guillotin et Laurence Cohen comme membres suppléants de l’éventuelle commission mixte paritaire.*

*La réunion est close à 11 h 55.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 30*

**Projet de loi relatif à la protection des enfants - Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons cet après-midi M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles, sur le projet de loi relatif à la protection des enfants.

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

Le calendrier d'examen de ce texte a été très évolutif, puisque nous avons prévu de l'examiner en commission le 6 octobre prochain, puis en séance publique le 20 octobre. C'est finalement la proposition de loi visant à réformer l'adoption qui sera discutée dans l'hémicycle à cette date. Le Sénat devrait donc examiner le projet de loi relatif à la protection des enfants au cours de la semaine du Gouvernement de décembre. Toutefois, en accord avec le rapporteur, Bernard Bonne, compte tenu de la période extrêmement dense qui nous attend, je proposerai à la commission d'établir son texte le 20 octobre, avant d'entrer dans le long tunnel du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Monsieur le secrétaire d'État, je vous donne la parole pour présenter brièvement le projet de loi. Mes collègues vous poseront ensuite des questions.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles.** – Merci beaucoup, Madame la présidente, de nous donner l'occasion de discuter de ce projet de loi. J'évoquerai les raisons pour lesquelles celui-ci s'inscrit dans une double dynamique. Il s'agit d'une brique législative au sein de la stratégie de protection des enfants un peu plus globale. Quelque 38 articles sont issus des travaux de l'Assemblée nationale, alors que le texte initial en comptait 16. Cela montre toute la richesse du travail parlementaire, qui se vérifiera une fois encore lorsque vous aurez à examiner le texte.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer la protection des enfants lors d'une précédente audition. Dès ma nomination, j'ai parlé d'un pacte pour l'enfance qui s'articulerait autour de trois piliers.

Le premier est l'accompagnement de la parentalité. Ce volet préventif de cette politique publique s'incarne surtout autour des « mille premiers jours de l'enfant », notamment grâce au rôle important de la protection maternelle et infantile (PMI).

Le deuxième est la lutte franche, directe et frontale contre les violences faites aux enfants. La situation de nos enfants face aux violences physiques, psychologiques ou sexuelles est indigne de notre pays. C'est pourquoi j'ai fait de cette lutte un axe prioritaire de mon action, au travers du plan de lutte contre les violences faites aux enfants, présenté le 20 novembre 2019 à l'occasion du trentième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant. Ce plan a été complété par d'autres mesures, telles que la création de la

Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles, le rapport de Catherine Champrenault sur la prostitution des enfants et le plan national de lutte contre ce phénomène que j'annoncerai prochainement – 10 000 mineurs sont concernés –, la loi sur le non-consentement avant quinze ans, que vous avez discutée en avril dernier et dont certaines dispositions intéressantes sont restées dans l'ombre, bien que vous les ayez votées – je citerai la création du crime de sextorsion, le durcissement des peines en cas d'incitation d'un mineur à se livrer à des pratiques sexuelles sur internet, aujourd'hui passible de sept ans de prison, ou encore le repérage systématique à l'école des violences qu'auraient pu subir les enfants, y compris ceux de trois ou quatre ans, à l'occasion des visites médicales, conformément à une demande formulée par le Président de la République le 23 janvier dernier, à la suite de la vague *#metooinceste*. Je ferai bientôt des annonces concernant les parcours de soins gradués pour les victimes de violences sexuelles.

Le troisième pilier est notre système institutionnel de protection de l'enfance, qui mérite certaines améliorations. J'ai lancé dès le début une concertation – les représentants de sept ministères y ont participé – avec les principaux acteurs concernés : l'Assemblée des départements de France (ADF), les associations et les enfants protégés eux-mêmes. Il convient d'y ajouter l'État, car j'ai toujours dit que cette politique publique était une compétence non pas décentralisée, mais partagée. Il ne s'agit pas de revenir sur le chef de filat du département en la matière, mais les pouvoirs publics ont trop souvent considéré que c'était à l'enfant de suivre notre organisation administrative. Les ruptures proviennent souvent d'une mauvaise coopération entre État et départements, et parfois entre les services de l'État eux-mêmes, qu'il s'agisse des agences régionales de santé (ARS), de l'Éducation nationale ou de la justice. Cette concertation de quelques mois avec les départements a conduit à une stratégie mutuelle de prévention et de protection de l'enfance. Elle s'articule autour de la contractualisation avec 30 départements en 2020 et 40 en 2021 ; et nous l'étendrons aux 30 derniers en 2022. Nous avons défini quatre grands objectifs.

Le premier concerne des actions très concrètes à mettre en place dans le cadre de cette contractualisation, qu'il s'agisse de la création de 600 places pour l'accueil des fratries ou d'une meilleure prise en compte de la parole de l'enfant dans les territoires. Deux obligations étaient imposées aux départements : réinvestir dans leur PMI et proposer des solutions pour les 20 % d'enfants en situation de handicap de l'aide sociale à l'enfance (ASE). L'État investira lui-même, sur trois ans, près de 600 millions d'euros dans la protection de l'enfance, dont 100 millions d'euros pour les PMI, somme qui correspond à la perte des dix dernières années. Certes, la mise en place de nouveaux dispositifs génère des coûts pour les collectivités locales, mais, à travers la contractualisation, nous les avons déjà compensés. Nous avons notamment prévu le remboursement des actes effectués à la place de la médecine scolaire.

Le deuxième grand volet de cette stratégie consiste, au nom de l'équité territoriale, à créer un cadre national d'exercice commun de cette compétence départementale. Je citerai l'élaboration par la Haute Autorité de santé (HAS), en lien avec 60 départements, d'un référentiel d'évaluation des situations de danger. Aucun principe constitutionnel ne justifie que le danger pour un enfant soit apprécié différemment d'un endroit à un autre. Autre exemple : la question des assistants familiaux, qui a été abordée lors de la concertation, a ensuite fait l'objet de huit mois de négociation avec l'ADF, les employeurs, les associations et syndicats, avec pour objectif de s'entendre, entre autres, sur la formation, la rémunération et la suspension des agréments en cas de suspicion de maltraitance. Seules les dispositions législatives se retrouvent dans le texte. Elles sont importantes pour améliorer le système, qui dysfonctionne parfois en raison des carences de nos propres institutions, mais qui protège

aussi. À cet égard, je m'inscris totalement dans la lignée des deux grandes lois de 2007 et de 2016. Le texte doit nous permettre de progresser davantage.

Le projet de loi vise tout d'abord à améliorer la sécurité des enfants, qu'elle soit affective, matérielle ou physique. Cela passe par le renforcement des contrôles des antécédents judiciaires des professionnels au contact des enfants, par la création de référents dans les départements vers lesquels les enfants pourront se tourner en cas de violence, par l'obligation pour les établissements d'instaurer des plans de lutte contre la maltraitance, avec une attention portée aux enfants en situation de handicap, par la mise en place d'une base nationale pour les assistants familiaux ou encore la création de premières normes réglementaires sur les taux d'encadrement et, enfin, par l'interdiction des enfants à l'hôtel – 7 000 à 10 000 enfants étaient concernés avant la crise sanitaire, mais ce chiffre a baissé, et certains départements sont exemplaires.

La sécurité affective fait l'objet de l'article 1<sup>er</sup>, qui permet d'évaluer systématiquement l'option d'un accueil chez un tiers digne de confiance. Le système français est très institutionnel, avec trois cercles de protection autour de l'enfant : la famille, l'entourage et les services de protection de l'enfance. En Allemagne, nombre d'enfants sont confiés à leurs grands-parents. Les députés ont ajouté une disposition afin que la parole de l'enfant soit prise en considération. L'interdiction de séparation des fratries n'est malheureusement pas du tout systématique. Et la loi ne peut pas tout résoudre, d'où l'importance de l'expérience et de la formation professionnelle des intervenants.

S'agissant des actes usuels et non usuels, nous avons voulu permettre au juge, sans porter atteinte à l'autorité parentale, de lister une série d'actes qui ne nécessiteront pas un nouveau recours au juge.

Pour les assistants familiaux, le diplôme passera du niveau V au niveau IV. La formation initiale et la rémunération seront réexaminées, notamment pour une meilleure prise en compte des enfants à besoins spécifiques. La possibilité de poursuivre cette activité au-delà de l'âge de la retraite vise à éviter les ruptures indésirables.

Nous avons pris des dispositions pour que les 6 % d'enfants de l'aide sociale à l'enfance qui font des études supérieures accèdent automatiquement à une bourse de niveau 7 et à un logement étudiant. L'un de nos amendements vise à ce que ces jeunes bénéficient de la garantie jeunes ou d'un contrat jeune majeur. Aucun d'entre eux ne doit sortir du système sans solution. Pour tenir compte du droit à l'erreur, un entretien est prévu six mois après la sortie du dispositif, et il est possible à tout moment à la demande du jeune.

Plusieurs sujets sont encore sur la table : dans certains cas, la réflexion est inachevée ; dans d'autres, les départements sont plus directement concernés, et la discussion doit logiquement avoir lieu au Sénat. De surcroît, lorsque l'Assemblée nationale a examiné le texte, le bureau de l'ADF n'était pas encore constitué. Je pense à la gouvernance territoriale, dont le pilotage doit être renforcé, à l'image de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou du groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped), au sein duquel sont représentés l'État, les départements et les associations, en vue d'élaborer les référentiels communs et de partager les bonnes pratiques. L'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) fait du bon travail, mais, collectivement, on peut mieux faire en y associant les services de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Cela permettra de croiser les bases de données nationales et locales.



Pour ce faire, nous prévoyons le rapprochement de quatre organismes existants : le Giped, qui gère l'ONPE et le 119, l'Agence française de l'adoption (AFA), le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP), qui est très demandeur d'une telle démarche, et le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), qui pourra continuer à émettre des avis indépendants sur les projets du Gouvernement, dans l'esprit de ce qu'a conçu Laurence Rossignol. J'ai demandé aux députés de ne pas trop avancer sur la gouvernance locale pour que ce sujet soit débattu au Sénat. Je pense que l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) doit devenir le lieu actif de la détermination de la conduite opérationnelle de la politique de protection de l'enfance sur le territoire. L'État et les collectivités territoriales doivent être présents lors de ses réunions régulières, à l'instar de ce qui se passe dans les Côtes-d'Armor. Je rêve que l'ODPE soit, demain, coprésidé par le président du département et le préfet... Mais il vous revient, en tant que représentants des collectivités territoriales, de le décider, si vous estimez que cette idée est pertinente.

D'autres sujets sont ouverts à la réflexion, notamment la notion du prix de journée pour les enfants. Dans le secteur médico-social, nous sommes passés au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), afin de donner plus de visibilité aux gestionnaires. Les associations sont souvent sur les deux champs. Tout cela manque d'efficacité. Les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE), qui réunissent d'anciens enfants protégés, ont un vrai rôle institutionnel à jouer – elles figurent d'ailleurs dans le code de l'action sociale et des familles. Or elles dépendent fortement des subventions. Il faudrait leur donner un peu de visibilité et d'assise financière, en leur allouant, par exemple, un montant forfaitaire en fonction du budget du département.

Enfin, des actions doivent être menées en faveur de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), qui ne représente que 18 % des mesures. Un amendement en ce sens a été déposé à l'Assemblée nationale par Isabelle Santiago, mais on peut aller plus loin sur l'appropriation de ces mesures par les différents acteurs et sur les contrôles effectués. Des départements, pourtant financeurs, se sentent mis à l'écart par les décisions judiciaires. Comme pourra en témoigner Corinne Imbert sur l'adoption, j'agis depuis le début en lien avec l'Assemblée des départements de France, car c'est ensemble que l'on améliorera le système.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous avons examiné ce matin en commission un rapport d'information sur les mineurs non accompagnés (MNA).

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Quelques dispositions du texte visent ces mineurs. J'y reviendrai au gré des questions.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Une partie du rapport que doit prochainement publier la mission Sauvé, sur les abus sexuels sur mineurs dans l'Église, porte sur les mineurs confiés à l'ASE. Il serait opportun de dresser un bilan des actions qui ont déjà été conduites sur ce dossier.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Merci, Monsieur le secrétaire d'État, de votre volonté d'améliorer le système de protection de l'enfance. Ce projet de loi va inévitablement donner lieu à de nombreuses discussions, et le temps qui nous est imparti aujourd'hui ne nous permettra pas d'aborder tous les sujets.

À la lecture du projet de loi, deux constats s'imposent. Le premier est que ce texte, assez disparate, se borne souvent à ajuster ou répéter des principes ou des dispositifs qui

existent déjà, comme le parrainage ou l'accueil chez un tiers digne de confiance. Le second est qu'il ne tire pas les conséquences du défaut d'application des dernières lois de 2007 et de 2016 : le projet pour l'enfant est trop peu appliqué, les médecins référents en protection de l'enfance manquent encore dans de nombreux départements et l'objectif fixé en 2007 de judiciairiser la protection de l'enfance, en privilégiant les mesures administratives plutôt que judiciaires, est très loin d'être atteint. Nous percevons assez mal la ligne fixée par ce texte et les moyens engagés pour améliorer réellement l'existant. Quel objectif vous fixez-vous avec ce projet de loi ?

Le texte contient un certain nombre de mesures nouvelles qui vont dans le bon sens, mais qui auront un coût important pour les départements, même si vous avez dit, Monsieur le secrétaire d'État, qu'il y aurait une compensation de la part de l'État. Entre la limitation de l'hébergement à l'hôtel, l'accompagnement des jeunes majeurs jusqu'à 21 ans ou la revalorisation des rémunérations des assistants familiaux, quel sera le coût pour les départements, qui n'ont aujourd'hui plus d'autonomie financière et sont exsangues ? Quels sont les engagements immédiats et pérennes du Gouvernement pour accompagner financièrement les départements et la mise en œuvre de ces mesures ?

Concernant la gouvernance, le texte propose de confier aux ODPE un rôle d'animation des acteurs locaux. Vous parlez maintenant d'une coconstruction des projets départementaux, mais nous n'en sommes pas encore là.

S'agissant des assistants familiaux, la démographie de la profession est déclinante et, sans un regain de recrutement, les départements connaîtront bientôt de grandes difficultés pour confier un enfant à un accueil familial. Le projet de loi prévoit certaines mesures visant à revaloriser les rémunérations. À elles seules, ces dispositions financières ne sauraient être suffisantes pour encourager les vocations. Quelles autres mesures prévoyez-vous afin de renforcer l'attractivité de la profession ? Ne peut-on pas envisager une campagne de communication nationale pour revaloriser le métier d'assistant familial ?

Les services de la médecine scolaire, autant que ceux de la protection maternelle et infantile, sont dans une situation préoccupante dans bon nombre de départements. Le suivi médical des enfants n'est que très peu abordé dans le projet de loi, qui se limite à quelques dispositions sur la PMI, sans octroyer de moyens supplémentaires aux départements pour leur permettre d'exercer leurs compétences, en particulier pour faire de la prévention. Comment les relations entre les services de la médecine scolaire et ceux de la PMI pourraient-elles être améliorées, afin que les enfants bénéficient d'un parcours médical coordonné ? En prévention, une action très forte auprès des familles est nécessaire, notamment en préservant les liens avec ces dernières.

Enfin, je signale que nous avons été surpris de voir que le texte sur la protection animale était traité prioritairement sur le projet de loi relatif à la protection des enfants. Nous souhaiterions des explications.

**Mme Michelle Meunier.** – J'apprécie la manière dont vous prenez à bras-le-corps ce sujet. Vous avez raison : une loi ne fait pas tout. Il est consternant de constater que bon nombre de dispositions de la loi de 2016 ne sont pas encore appliquées. Environ 20 % des départements ne mettent pas systématiquement en place l'entretien préalable à la sortie des dispositifs de la protection de l'enfance ! Il en va de même pour le projet personnel de l'enfant, qui est censé représenter l'ossature de tout le système de protection.

Ce vendredi 1<sup>er</sup> octobre s'arrêtera la mesure sur les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance prise au cours de la crise sanitaire. Monsieur le secrétaire d'État, que pensez-vous mettre en place, avant le vote de votre loi, pour éviter cette menace qui pèse sur les jeunes pris en charge ?

**M. Laurent Burgoa.** – Avec mes collègues Xavier Iacovelli, Henri Leroy et Hussein Bourgi, nous avons présenté, ce matin, devant notre commission et la commission des lois, les conclusions d'une mission d'information sur les mineurs non accompagnés. La question des MNA fait l'objet de quelques dispositions dans le projet de loi, mais celles-ci ne sont pas suffisantes. Dans notre rapport, nous recommandons notamment le transfert à l'État de la compétence d'évaluation et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA, activité qui représente une charge induite pour les départements. En outre, l'exercice par l'État de cette compétence permettrait d'harmoniser les pratiques d'évaluation entre les territoires et de mieux coordonner les différents services de l'État qui, de fait, y concourent déjà, à savoir les préfetures, la police aux frontières, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), mais aussi les parquets et les juges des enfants. Dès lors, quelle est votre position sur un tel transfert de compétences ?

La contribution dite « exceptionnelle » de l'État au surcroît de dépenses de l'ASE imputable aux MNA s'est effondrée en quelques années, passant de 96 millions d'euros en 2018 à 1,7 million d'euros en 2021, alors que les effectifs de MNA pris en charge restent élevés. Ne vous paraît-il pas possible de pérenniser dans la loi cette contribution et de revoir son mode de calcul, de telle sorte qu'il prenne en compte les effectifs plutôt que les flux, ainsi que la part de MNA parmi les enfants pris en charge au titre de l'ASE ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Monsieur le rapporteur, les dispositions de ce texte ont toutes leur utilité. La réaffirmation dans la loi de nos convictions, comme sur les fratries ou les tiers dignes de confiance, a toute sa place ; rien n'est superfétatoire.

Votre question renvoie à celle de l'application de la loi : nous avons évoqué la loi de 2016, mais nous pourrions parler aussi de celle de 2007. Quand j'ai pris mes fonctions, seulement 50 ou 60 départements avaient mis en place leur ODPE. Nous en sommes aujourd'hui à 80 ou 85. Il appartient aussi aux départements d'appliquer la loi et d'exercer les compétences qui leur reviennent : ODPE, projet pour l'enfant, maintien des liens avec la famille... Il faut que les départements soient au rendez-vous ! L'équilibre trouvé par la loi de 2016 est le bon, et je ne souhaite pas rouvrir le débat.

Des dysfonctionnements de l'ASE sont parfois liés à des comportements individuels. Il faut les dénoncer et les sanctionner. Parfois, certains départements exercent mal leurs compétences, mais ces dysfonctionnements peuvent aussi être liés au fait que les services de l'État ne sont pas suffisamment investis dans ces compétences, par exemple en matière de santé, de scolarité ou de justice. Le réinvestissement que j'appelle de mes vœux fera en sorte que les préfets soient plus engagés. Nous allons notamment désigner, au sein des préfetures, un référent pour la protection de l'enfance, qui pourra animer les équipes de l'État, assurer une meilleure coordination des services et une meilleure application des mesures législatives.

J'en viens aux assistants familiaux. Tous les départements sont confrontés à une pyramide démographique défavorable. Ce métier est mal connu, difficile, et il a changé. Les enfants ne sont plus les mêmes : les troubles psychiatriques sont en hausse, car les psychotraumatismes liés à des violences physiques ou sexuelles sont mal pris en charge, ce

qui met en danger les travailleurs sociaux et les enfants eux-mêmes. Les assistantes familiales se sentent très seules, car elles n'ont pas cette compétence – ce n'est pas leur métier. L'État réalise actuellement un très gros travail sur la pédopsychiatrie, et de nombreuses initiatives existent dans les départements.

Nous travaillons aussi sur le statut et les rémunérations, notamment avec le SMIC dès le premier enfant. Les assistantes familiales travaillent 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Voilà une nouvelle charge pour les départements !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Beaucoup de départements le font déjà, et le surcoût serait en fait assez marginal. Les sommes sont loin d'être phénoménales, mais cette mesure est très importante pour l'attractivité du métier. Il en va de même pour le maintien du salaire pendant quatre mois lors des périodes de suspension – heureusement, le nombre de procédures est réduit. S'ajoutent la réforme de l'ingénierie du diplôme, ainsi que des mesures sur la formation et sur le handicap. Si campagne nationale de communication il y a, elle devrait porter sur l'ensemble du travail social, car le métier souffre d'une méconnaissance et d'une absence de reconnaissance, au-delà des questions de rémunération.

Je ne rouvrirai pas le débat sur la médecine scolaire qui a été ouvert lors de l'examen sur le projet de loi 4D. La voie de la décentralisation de la médecine scolaire, qui visait à assurer un *continuum* entre médecine scolaire et PMI, n'a pas été retenue par le Gouvernement. En revanche, le parcours de santé de l'enfant doit être central et l'on ne peut aborder cette question par le prisme du statut des uns et des autres. Vous connaissez la pénurie de médecins de PMI et de médecins scolaires ! Je ne suis pas sûr de pouvoir mener à terme les réformes nécessaires au cours des prochains mois. Cependant, nous commençons à apporter quelques réponses et cette dynamique autour du parcours de soins semble favoriser l'investissement des acteurs dans les départements.

Au cours de la crise, j'ai demandé que l'on interdise toute sortie du dispositif de l'ASE. La compensation de l'État s'est élevée à 50 millions d'euros, puis nous l'avons reconduite, à la demande des sénateurs. Je me suis alors engagé à ce qu'il y ait une compensation à l'euro près. Ce dispositif arrive à son terme, avec la fin de l'état d'urgence.

Je ne veux pas laisser prospérer l'idée, quelque peu insultante, que les départements et les travailleurs sociaux se sont tourné les pouces depuis un an et demi. La situation économique a changé, et des emplois ne sont pas non pourvus. Quand le Premier ministre annonce 900 millions d'euros en faveur de la formation professionnelle, voilà qui profite aussi aux jeunes de l'ASE, d'autant plus que Mme Élisabeth Borne et moi-même avons identifié ce public comme prioritaire au sein des missions locales. Enfin, le projet de loi permettra à chaque jeune de trouver une solution lors de sa sortie du dispositif. De plus, si, d'ici à l'adoption du projet de loi, des jeunes ne trouvaient pas de solution, je demanderais aux départements de continuer à prendre en charge ces enfants. L'État compensera, comme la ministre Brigitte Bourguignon l'a dit hier à l'Assemblée nationale.

Le cœur du présent projet de loi ne porte pas sur les MNA, mais ils sont quand même concernés. Je suis un ardent promoteur de l'unicité de la protection de l'enfance. L'évaluation et la mise à l'abri ont fait l'objet d'un travail d'homogénéisation ; un guide d'évaluation a été transmis aux départements. Il existe une présomption de minorité, et cette

évaluation doit rester dans le cadre de la protection de l'enfance. À ce stade, je ne suis pas favorable à un transfert.

L'accord financier est le fruit d'une concertation entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France. Pour l'évaluation et la mise à l'abri, les chiffres sont les suivants : 65 millions en 2019, 70 millions en 2020 et 98 millions en 2021. Avec la contribution exceptionnelle évoquée, nous en sommes à 130 millions d'euros pour l'année 2019.

**Mme Laurence Cohen.** – Je salue votre travail de concertation, qui a suscité de grandes attentes, donc des déceptions. La Défenseure des droits, Madame Claire Hédon, déplore le manque d'ambition du projet de loi. Cependant, ces déceptions viennent du montant des financements. D'après le texte, le recours à l'hôtel pour les mineurs sera interdit, sauf dérogation... Les dérogations peuvent aussi représenter une facilité ! Concernant les séparations des fratries, elles ne sont pas toujours voulues : les départements se débrouillent comme ils peuvent. *Quid* des autres hébergements possibles ? Les enveloppes sont trop restreintes.

Nous avons rencontré des assistants familiaux, qui sont en grande souffrance. Les enfants sont abîmés et la population des assistants familiaux vieillit. La question de l'attractivité est donc centrale. Certains souhaiteraient intégrer la fonction publique territoriale. Avez-vous défriché cette question ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Je suis heureuse de voir que votre texte s'inscrit dans la continuité de celui de 2016, qui s'était lui-même inscrit dans la continuité de celui de 2007. Les ruptures législatives, en matière de protection de l'enfance, sont dramatiques. Je vous souhaite, Monsieur le secrétaire d'État, de réussir mieux que moi.

Vos mesures me conviennent, mais il faut faire respecter les mesures prises. Les lois de 2007 et 2016 sont très inégalement appliquées. Il manque surtout une évaluation de la loi de 2016.

Le placement à domicile, sorte d'action éducative en milieu ouvert renforcée, devient une décision courante, par manque de structures d'accueil et d'assistants familiaux. J'espère que ces mesures sont prises dans l'intérêt de l'enfant, et non pour des raisons d'organisation des services. Vous avez prévu que, en cas de placement à domicile, l'allocation de rentrée scolaire soit maintenue à la famille. Avez-vous des chiffres à nous communiquer ?

Quand les enfants ne sont pas difficiles – ils ne le sont pas tous, loin de là –, pourquoi ne pas autoriser les assistants familiaux à exercer une activité professionnelle supplémentaire ? Voilà qui ouvrirait la profession.

L'une des pistes est la réforme de l'adoption. Nous ne pourrions faire progresser le parcours de l'enfant et le maintien des liens affectifs sans une telle réforme. Je plaide pour la fusion, que seul le garde des sceaux peut faire, des régimes d'adoption simple et d'adoption plénière, ce qui autoriserait la reconnaissance de la multiparentalité.

Pour conclure, dans les départements, l'ASE fait surtout face au manque de volonté politique, contrairement à d'autres politiques sociales. Quant à la recentralisation, ce n'est pas la solution : personne ne regrette les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) !

**Mme Élisabeth Doineau.** – Monsieur le secrétaire d’État, je vous remercie de votre enthousiasme et votre énergie. S’intéresser à la protection de l’enfance est toujours une bonne chose, car l’on en parle souvent très mal dans les médias, alors que, au quotidien, les équipes interviennent avec beaucoup de professionnalisme auprès des jeunes. Je salue l’ensemble des initiatives gouvernementales. La société doit être mieux informée, car ces jeunes sont l’avenir du pays. Les départements agissent en responsabilité, mais de manière impressionniste, par petites touches. En effet, le fond du problème est bien celui des finances. Je rêve qu’un ministre nous annonce qu’il va abonder le fonds national de financement de la protection de l’enfance de manière considérable...

Je trouve très louable la mise en place de la stratégie nationale de prévention et de protection de l’enfance, qui permet de fédérer les acteurs dans les territoires. Le fonds national devrait faire l’objet de conventions car le développement de projets innovants sur le territoire n’est pas toujours facile. Il faut laisser la place à la recherche et à l’innovation.

L’hôtel n’est pas le bon endroit pour l’accompagnement des jeunes. Cependant, les départements vont rencontrer des difficultés pour appliquer cette mesure. Comment faire pour atteindre un tel objectif ?

Nous avons du mal à recruter des assistants familiaux, qui ne sont pas formés pour accompagner ce nouveau public très fracturé. Les week-ends de répit sont indispensables.

**M. Daniel Chasseing.** – Comment les MNA qui sortent de l’ASE peuvent-ils trouver un emploi sans carte de séjour ou d’asile ? Ils ont pourtant reçu une formation et appris le français !

À la sortie des centres éducatifs fermés, 50 % seulement ont un projet. Ils repartent dans leur milieu sans aucun suivi. Une obligation de suivi ne serait-elle pas nécessaire ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Les assistants familiaux regrettent de ne pas être associés au dialogue entre éducateurs et enfants. Ils s’occupent de ces enfants toute la semaine, toute l’année, et vivent très mal d’être exclus de ce dialogue, alors que leur participation serait très profitable.

**Mme Brigitte Devésa.** – Concernant les hôtels, les dérogations sont encadrées. Dans les Bouches-du-Rhône, les hôtels sont expressément choisis et l’encadrement est bien défini. Les MNA, qui ont entre 15 et 17 ans, ont aussi besoin d’une certaine autonomie. N’allons pas considérer que tous les départements ne font pas ce qu’il faut.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d’État.** – Madame Cohen, vous pensiez que le texte manquait d’ambition lors de son entrée au Parlement. Peut-être en ira-t-il autrement à sa sortie ? Les ajouts sont réels, notamment grâce au Gouvernement, et très sûrement grâce au Sénat.

Concernant la question des hôtels comme des fratries, des places sont financées. Dans les départements se posent cependant des problèmes de diversification de l’offre. La contractualisation permet de tels financements. S’agissant des dérogations, je pose comme principe l’interdiction des enfants à l’hôtel : je souhaite que nous l’inscrivions dans la loi. Cependant, soyons pragmatiques. Imaginez ce qui se passerait en cas de nouvelle crise migratoire : ces jeunes seraient-ils à la rue ? Nous avons proposé un dispositif qui me semble

aller dans le bon sens, sachant qu'une partie des dispositions relève du domaine réglementaire.

Je me suis rendu lundi dans les Bouches-du-Rhône. S'il reste encore des hôtels pour la mise à l'abri, on en trouve un seul pour l'hébergement. La situation s'est améliorée, mais il fut un temps où l'évaluation d'un mineur non accompagné et sa mise à l'abri prenaient 71 jours ! Je réitère devant vous ma proposition que le département contractualise avec l'État. Quand j'arrive dans le Nord avec 8 millions d'euros pour 2021 et 2022, ce n'est pas totalement négligeable...

La contractualisation a permis de remettre le sujet de la protection de l'enfance au rang des priorités du département, d'accélérer des projets qui étaient chancelants, de réfléchir à de nouvelles idées. Elle représente une mobilisation de 600 millions d'euros sur trois ans, notamment pour financer 600 places en faveur des fratries.

L'intégration des assistants familiaux dans la fonction publique territoriale n'a pas été évoquée. En revanche, comme vous, Madame Rossignol, je pense depuis le début que le cumul d'emploi est une voie d'assouplissement et de plus grande attractivité, sous réserve d'un cadre bien défini. Mais personne ne s'en est emparé sur la table des concertations, à mon grand regret.

**Mme Laurence Rossignol.** – C'est normal, car ceux qui pourraient être intéressés ne sont pas autour de la table.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Face au manque de répondant de mes interlocuteurs, je n'ai pas insisté, mais je sais que vous avez évoqué cette idée lors des auditions qu'a menées le rapporteur.

Beaucoup d'assistants familiaux se sentent exclus de l'équipe départementale. La crise a révélé le problème, même si la situation diffère d'un département à l'autre. Disposer d'une adresse électronique du conseil départemental est déjà un signe de reconnaissance, mais on peut faire beaucoup plus. Les députés ont précisé que les assistants familiaux étaient intégrés « dans une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical ». Ce souci a beau être inscrit dans la loi, il relève maintenant de la pratique et de l'action des départements.

Concernant la fusion des deux régimes d'adoption, je suis d'accord avec vous sur le fond, Madame Rossignol : la procédure judiciaire de délaissement parental créée par la loi de 2016 progresse, puisqu'en 2019 près de 600 demandes ont été acceptées, soit le double des années précédentes. Ces déclarations sont importantes pour que les enfants concernés puissent être adoptés. La proposition de loi visant à réformer l'adoption présentée par la députée Monique Limon devrait apporter quelques éléments de réponses en ce sens.

Je vais rechercher plus d'informations concernant l'allocation de rentrée scolaire dans le cadre d'une action éducative en milieu ouvert.

**Mme Laurence Rossignol.** – On peut s'adresser à la Caisse des dépôts et consignations.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Je vous ferai part de ces données lors de la séance publique. L'AEMO ne concerne que 18 % des mesures, et j'espère que les juges ne prennent pas certaines décisions par défaut de place. En tout état de cause, il faut revoir le

système. Le juge a un rôle un peu différent en matière d'assistance éducative, car il est le garant de l'intérêt supérieur de l'enfant. Systématiser la présence de l'avocat rendra parfois les relations plus conflictuelles, en l'opposant aux parents.

**Mme Laurence Rossignol.** – Il n'est pas contre eux !

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – En revanche, la possibilité offerte au juge de désigner un avocat va dans le bon sens, même si les magistrats sont partagés sur ce point.

Le droit au répit peut être amélioré à l'occasion des réflexions sur le statut des assistants familiaux.

Monsieur Chasseing, les centres éducatifs fermés relèvent plutôt du garde des sceaux. Il faut améliorer l'articulation entre les différents services, y compris ministériels, pour une meilleure coopération.

**M. Daniel Chasseing.** – Et les cartes de séjour ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Dans une instruction adressée aux préfets le 21 septembre 2020, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfetures de conclure des conventions avec les départements pour que la situation de l'enfant soit examinée avant ses dix-sept ans révolus. Tous les départements sont censés le faire, comme dans l'Oise.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie. Comme l'a dit Madame la rapporteure générale, ce texte passionne.

*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 15 h 10.*



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

**Mercredi 29 septembre 2021**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 5.*

**Audition d'associations représentant les victimes de l'accident de l'usine  
Lubrizol (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

**Audition d'organismes nationaux spécialisés dans la maîtrise des risques  
technologiques et la surveillance de la qualité de l'air (sera publié  
ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

**Proposition de loi visant à renforcer la régulation environnementale du  
numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des  
postes et de la distribution de la presse - Désignation d'un rapporteur**

**M. Didier Mandelli, président.** – Mes chers collègues, nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 837 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, envoyée à notre commission pour examen au fond. La présente proposition de loi reprend dans un article unique un article censuré par le Conseil constitutionnel dans le projet de loi « Climat et résilience ». Elle vise à confier à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) un pouvoir de recueil des données sur les impacts environnementaux du numérique. Elle doit ainsi permettre d'armer pleinement le régulateur dans la mise en place d'une régulation environnementale du secteur et facilitera l'application des dispositions de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique (« REEN »). C'est pourquoi cette PPL sera examinée conjointement à la PPL « REEN ».

J'ai reçu les candidatures de nos collègues Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte, qui, comme vous le savez, ont rapporté avec beaucoup de talent la PPL « REEN ».

*La commission désigne MM. Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte rapporteurs sur ce texte.*

**Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**M. Didier Mandelli, président.** – Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 325 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Ce texte, déposé à l'origine par des députés du groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés, comprend 8 articles. Il s'inspire largement d'une autre proposition de loi sénatoriale de notre collègue Nicole Bonnefoy, adoptée par le Sénat en janvier 2020, et dont notre commission avait été saisie pour avis. La nouvelle proposition de loi a été transmise au Sénat le 29 janvier dernier et envoyée au fond à la commission des finances. Son inscription à l'ordre du jour du Sénat a été demandée à la conférence des présidents pour le 21 octobre 2021 par le Gouvernement.

Certains articles de ce texte portent sur des sujets relevant de domaines de compétences relevant à part entière de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Pour cette raison, la commission des finances nous a confié la délégation au fond des articles 2, 4 et 7. Je vous propose également de nous saisir pour avis sur les articles 1<sup>er</sup> et 8.

En vue de cet examen, j'ai reçu la candidature de nos collègues Pascal Martin et Nicole Bonnefoy pour exercer la fonction de rapporteurs pour avis.

*La commission demande à être saisie pour avis de la proposition de loi n° 325 (2020-2021) visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et désigne M. Pascal Martin et Mme Nicole Bonnefoy rapporteurs pour avis.*

*La réunion est close à 12 h 10.*

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

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Rapport annuel d'activités pour l'année 2020 - Audition de M. Roch-Olivier  
Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (sera publiée  
ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 11 h 45.*



## COMMISSION DES FINANCES

Lundi 27 septembre 2021

- Présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

### **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 des amendements aux textes de la commission**

**M. Emmanuel Capus, vice-président.** – Nous examinons cet après-midi les amendements de séance sur la proposition de loi organique relative à la gestion des finances publiques et sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et à l'information du Parlement sur les finances publiques.

Nous commençons par l'examen des amendements à la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, et en premier lieu par les amendements que les rapporteurs souhaitent proposer à la commission.

#### **PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – À droit constitutionnel constant, le Gouvernement ne peut pas être contraint juridiquement de proposer la révision d'une loi de programmation des finances publiques (LPFP) alors même que les hypothèses, notamment macroéconomiques, sur lesquelles elle est assise se révèlent obsolètes.

L'amendement n° 70 vise à réduire cette rigidité en créant deux catégories de lois de programmation des finances publiques : les lois de programmation initiales et les lois de programmation rectificatives. Ces dernières pourraient ainsi être proposées afin de réviser tout ou partie des dispositions de la plus récente loi de programmation des finances publiques initiale, sans modifier la période de programmation concernée.

*L'amendement n° 70 est adopté.*

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – La structure même d'une LPFP n'est pas définie par le législateur organique et la proposition de loi organique n'emporte aucune disposition sur ce point. Afin, de renforcer la clarté du débat parlementaire et la lisibilité de la loi de programmation des finances publiques, l'amendement n° 71 prévoit que les LPFP comportent quatre parties relatives au cadre financier pluriannuel respectivement : de l'ensemble des administrations publiques ; des administrations publiques centrales ; des administrations publiques locales ; des administrations de sécurité sociale.

*L'amendement n° 71 est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 72 est un amendement de coordination avec le changement d'appellation de la loi de règlement opéré par l'Assemblée nationale.

**M. Vincent Delahaye.** – J'indique que, sur l'article 2 qui procède justement au changement de nom de la loi de règlement, j'ai déposé un amendement tendant à supprimer les mots « relative aux résultats de la gestion et ».

En effet, le changement d'appellation de la « loi de règlement » en « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année » est, à mon sens, inutilement complexe.

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Nous proposerons un avis de sagesse sur votre amendement.

*L'amendement n° 72 est adopté.*

#### *Article 4*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 73 est un amendement de clarification rédactionnelle.

*L'amendement n° 73 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 4 quinquies*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 74 propose un dispositif pérenne qui suit la même logique que le mécanisme temporaire adopté en avril 2020 avec l'avis favorable du Gouvernement. Il prévoit que, en cas de versement du budget général excédant le plafond de 10 % des crédits initiaux du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État », les présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat soient préalablement informés du montant et du motif de ce versement.

**M. Victorin Lurel.** – Cette information est déjà obligatoire, me semble-t-il, dans le cas d'opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État. Ainsi, l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que : « Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa. » Il s'agit des 10 % des crédits initiaux de chaque compte. *Quid* de l'imputation sur le CAS « Participations financières de l'État », qui demeure illisible ? Par exemple, les dividendes sont imputés au budget général, tandis que les paiements en titres sont perçus par l'Agence des participations de l'État (APE). Cela sera-t-il corrigé grâce à cet amendement ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Dans le cadre des mesures d'urgence mises en place pour répondre aux conséquences économiques de la crise sanitaire, une enveloppe de 20 milliards d'euros a été adoptée par le Parlement en avril 2020 pour accroître les moyens d'intervention en capital de l'État dans des entreprises stratégiques. Sur mon initiative,

l'utilisation de ces crédits a été assortie d'une obligation d'information préalable des présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat pour toute opération en capital excédant 1 milliard d'euros. Comment cette disposition, qui n'est pas pérenne, se combine-t-elle avec celle qui nous est présentée ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – Effectivement la mesure adoptée en loi de finances rectificative en 2020, et prolongée cet été pour l'année 2021, est temporaire et concerne une enveloppe exceptionnelle. Nous proposons donc de pérenniser l'information du Parlement, dans le cas de versements particulièrement importants du budget général vers le CAS « Participations financières de l'État ».

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – Victorin Lurel a présenté un amendement reprenant la proposition qu'il nous a faite. Nous demanderons alors l'avis du Gouvernement.

*L'amendement n° 74 est adopté.*

#### **Article 5**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 75 est un amendement de coordination.

*L'amendement n° 75 est adopté.*

#### **Article 6**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 76 est un amendement de coordination.

*L'amendement n° 76 est adopté.*

#### **Article 7 bis**

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 77 est un amendement de clarification rédactionnelle.

*L'amendement n° 77 est adopté.*

#### **Article 9 bis**

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – L'amendement n° 78 est un amendement de coordination.

*L'amendement n° 78 est adopté.*

#### **Article 10**

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – L'amendement n° 79 tend à faciliter l'exploitation des informations figurant dans les annexes aux projets de loi de finances et tout particulièrement dans les projets annuels de performances.

*L'amendement n° 79 est adopté.*

**Article 11**

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – L'amendement n° 80 pose le principe d'un accès aux données de l'administration fiscale pour l'accomplissement des missions de législation, de contrôle et d'évaluation de la commission des finances. Cet accès porterait sur des données auxquelles les chercheurs ont d'ores et déjà accès, et aurait lieu notamment dans le respect du principe d'anonymisation des données.

*L'amendement n° 80 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 11 ter A**

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – L'amendement n° 81, par parallélisme avec ce qui a été précédemment proposé pour les lois de finances et les projets annuels de performances, tend à faciliter l'exploitation des informations figurant dans les annexes aux projets de loi de règlement, et tout particulièrement dans les rapports annuels de performances.

Il s'inspire ainsi d'une disposition similaire introduite par la commission des affaires sociales, sur la proposition de son rapporteur, dans la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

*L'amendement n° 81 est adopté et devient article additionnel.*

**Article 12**

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – L'amendement n° 82 est un amendement de coordination.

*L'amendement n° 82 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 13**

**M. Claude Raynal, rapporteur.** – L'amendement n° 83 concerne les modalités d'entrée en vigueur de ce texte.

*L'amendement n° 83 est adopté et devient article additionnel.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION****TABLEAU DES AVIS**

<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	27	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	28 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	62	<b>Défavorable</b>



Le Gouvernement	64	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	20 rect.	<b>Défavorable</b>
M. RAMBAUD	60	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	21	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	30	<b>Demande de retrait</b>
M. HENNO	58 rect.	<b>Sagesse</b>
M. HENNO	59 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	29	<b>Défavorable</b>
M. FÉRAUD	2	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	3	<b>Sagesse</b>
Mme PAOLI-GAGIN	54 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	1	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	11	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	31	<b>Avis du Gouvernement</b>

<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	40	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	48	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	34	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	36	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	35	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	37	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	38	<b>Défavorable</b>

<b>Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DELAHAYE	14 rect.	<b>Sagesse</b>

<b>Article additionnel après Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	4	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 3 <i>ter</i> (Supprimé)</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Patrice JOLY	19	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 4</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	57	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	18 rect. quater	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après Article 4</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	22 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	44 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Article 4 <i>ter</i> A</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	32	<b>Défavorable</b>

<b>Article 4 <i>ter</i></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	33 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 4 quinquies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LUREL	10	<b>Avis du Gouvernement</b>
Le Gouvernement	67	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 5</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. OUZOULIAS	52	<b>Demande de retrait</b>
M. DELAHAYE	16 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	43	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	23	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	47	<b>Avis du Gouvernement</b>

<b>Article 6</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DELAHAYE	15 rect.	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 7</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	65	<b>Sagesse</b>

<b>Article additionnel après Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LECONTE	9 rect.	<b>Favorable</b>
M. LECONTE	8 rect.	<b>Irrecevable</b>

<b>Article 9</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	69	<b>Favorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	24	<b>Défavorable</b>
M. BASCHER	56 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. FÉRAUD	6	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	5	<b>Demande de retrait</b>
M. BOCQUET	50	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	25	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 9 bis</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	41	<b>Défavorable</b>

<b>Article 10</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	42	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 10</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Patrice JOLY	12	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	7	<b>Défavorable</b>

<b>Article 11</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	49 rect.	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après Article 11</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ÉBLÉ	53	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après Article 11 bis</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	39	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 11 ter A</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	66	<b>Défavorable</b>

<b>Article 12</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	26	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	63	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	46 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	55 rect.	<b>Défavorable</b>
M. RAMBAUD	61	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	68	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 13</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Patrice JOLY	13	<b>Demande de retrait</b>

**M. Emmanuel Capus, vice-président.** – Nous poursuivons avec l'examen des amendements à la proposition de loi ordinaire portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques.

**PROPOSITION DE LOI****EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION****Article 6**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1 rectifié et 2 rectifié.*

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Article 6</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PAOLI-GAGIN	1 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	2 rect.	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 15 h 25.*

**Mardi 28 septembre 2021**

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la couverture mobile (4G) du territoire**

**M. Bernard Delcros, vice-président.** – Nous allons procéder à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la couverture mobile du territoire. Ce rapport s'intitule *Réduire la fracture numérique mobile : le pari du New Deal 4G*.

L'expression *New Deal* mobile désigne l'accord passé en 2018 entre l'État et les opérateurs de téléphonie mobile. L'État a renoncé à mettre aux enchères les autorisations d'utilisation de fréquences hertziennes et a stabilisé les redevances d'utilisation afférentes pour un effort financier public proche de 3 milliards d'euros, si l'on y ajoute les exonérations d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour les pylônes déployés dans le cadre de l'accord ; en contrepartie, les opérateurs se sont engagés à moderniser leur réseau et à améliorer la couverture mobile du territoire. Ainsi, au titre de la modernisation des infrastructures, les pylônes en service 2G et 3G devaient, pour la quasi-totalité d'entre eux, passer en 4G avant la fin de l'année 2020.

Concernant la couverture des zones blanches, le dispositif de couverture ciblée (DCC) constitue le principal volet de l'accord : il contraint chaque opérateur à

couvrir 5 000 zones dans un délai de deux ans à compter de leur identification par arrêté, à raison de 600 à 800 zones par an jusqu'en 2025. L'accord comprend également d'autres volets, concernant les axes routiers prioritaires (ARP), la 4G fixe, ou encore des évolutions technologiques permettant de mobiliser la technologie *WiFi* pour certains services.

Je salue la présence de M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Il est accompagné des magistrats qui ont contribué à cette enquête. Je souhaite également la bienvenue à Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), ainsi qu'à M. Zacharia Alahyane, directeur du programme France mobile de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à M. Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique à la direction générale des entreprises et à M. Arthur Dreyfuss, président de la Fédération française des télécoms (FFT).

Après la présentation de l'enquête par la Cour des comptes, nos collègues Frédérique Espagnac et Thierry Cozic, nous livreront leur analyse, en tant que rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », et nos invités pourront ensuite réagir aux conclusions de l'enquête et à ces observations.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je salue la présence parmi nous de Serge Babary, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et Jean-Michel Houllégatte rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

**M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes.** – Je suis heureux de vous présenter les constats de la Cour des comptes. Nous avons travaillé d'arrache-pied, dans un contexte difficile en raison de la crise sanitaire, mais nous avons pu développer une vision à la fois nationale et locale de la situation et évaluer les effets du *New Deal* sur la couverture et la qualité du réseau très haut débit 4G, trois ans après l'accord passé entre les pouvoirs publics et les opérateurs négocié sous l'égide de l'Arcep. Il s'agissait de réduire la fracture numérique territoriale, nous savons maintenant, après la crise sanitaire, à quel point il est essentiel d'y parvenir. Nous avons également cherché à apprécier l'efficacité de la gouvernance de ce *New Deal* au niveau national comme dans les territoires ainsi que les enjeux liés au déploiement de l'internet mobile.

Le très haut débit mobile 4G, messages, voix et internet mobile, a été proposé à partir de 2012 en France et nécessite des infrastructures à ciel ouvert sur tout le territoire ainsi que la mobilisation de fréquences hertziennes appartenant au domaine public et concédées contre redevance après enchères. La 5G finira par remplacer la 4G, mais ce dernier marché est toujours très dynamique, avec 56 millions de cartes actives. Il est toutefois concentré sur les zones denses, car le choix a été fait d'une concurrence par les infrastructures avec quatre opérateurs différents. Si des effets positifs sur les prix et les investissements des opérateurs ont pu être relevés, le développement s'est orienté vers les secteurs à forte densité, au détriment des zones rurales. En conséquence, en 2017, avant l'accord dont il est question aujourd'hui, la France était en retard en matière de déploiement, occupant seulement la vingt-quatrième place en Europe. Malgré les efforts, les disparités territoriales, sources d'insatisfaction et de pertes d'efficacité économique, n'étaient pas corrigées. Les premières obligations imposées par l'Arcep en matière d'aménagement du territoire étaient peut-être mal

ciblées, et leur terme trop lointain ; les programmes de financements publics, ciblés sur les zones blanches centres-bourgs ont permis de construire près de 2 200 pylônes en quinze ans, mais ils ont parfois été complexes à mettre en œuvre et la qualité de leur couverture était insuffisante. Un décalage persistait donc entre la croissance du taux de couverture théorique et le ressenti sur le terrain quant à la qualité des services, tel qu'il était compilé par les habitants et les collectivités.

Un changement s'imposait pour garantir un égal accès à la 4 G, ce fut le *New Deal*, c'est-à-dire un échange fréquences contre couverture, signé entre l'État et les opérateurs. Ces derniers se sont engagés sur différents points – meilleure couverture du territoire en internet mobile de qualité, nouveaux sites de diffusion, généralisation de la 4 G sur les sites existants, couverture des axes de transport, amélioration de la qualité du réseau – et l'État offrait des contreparties financières ou réglementaires, notamment la réattribution anticipée des fréquences hertziennes, sans enchères. Le primat a donc été donné à l'aménagement numérique du territoire plutôt qu'à la maximisation des recettes ; en parallèle, le raisonnement s'est appuyé sur la couverture territoriale en kilomètres carrés plutôt que sur le nombre de clients ; enfin, les élus ont été associés à la prise de décision, s'agissant notamment du dispositif de couverture ciblée, avec 5 000 sites prévus par opérateur.

Cette enquête dresse un premier bilan du dispositif à mi-parcours. Après trois ans, le jugement est positif et les résultats sont tangibles : la couverture par l'ensemble des opérateurs est passée de 47 % à 76 %, la couverture minimale par au moins un opérateur de 89 % à 96 %. Il subsiste quelques difficultés en matière, notamment, de qualité du débit fourni, alors qu'il n'existe pas de norme minimale de très haut débit mobile. Les engagements des opérateurs ont été tenus. 97 % des sites 2G et 3G sont désormais équipés en 4G, de nombreux sites de couverture ciblée ont été mis en place, malgré un démarrage un peu lent. Aujourd'hui, 91 % des engagements ont été tenus, malgré des retards que l'Arcep devrait, selon nous, instruire avec plus de diligence. Les autres résultats apparaissent comme plus difficiles à évaluer et leur échéance est plus lointaine. Reste qu'il faut maintenant aller au-delà de ce *New Deal* et qu'un complément est probablement nécessaire.

Nous avons également tenté de déterminer dans quelle mesure cet accord était équilibré s'agissant des engagements réciproques qui le fondaient. Il est cependant difficile d'évaluer les investissements que les opérateurs auraient réalisés sans le *New Deal* et il reste une incertitude quant aux moyens qu'ils ont réellement engagés au titre des obligations qui en sont issues, alors que les évaluations oscillaient entre 3,2 et 5,6 milliards d'euros prévus. On sait, en revanche, que l'État a consacré 3 milliards d'euros à cet effort, dont 2,5 milliards d'euros d'enchères non perçues. Cet engagement financier a d'ailleurs été insuffisamment retranscrit dans les documents budgétaires, le Parlement ne s'étant prononcé que sur l'exonération de l'IFER, soit près de 120 millions d'euros.

Nous portons un jugement positif sur le pilotage national et local, s'agissant, notamment, du dispositif de couverture ciblée, qui a été bien adapté aux réalités locales. La mission France Mobile a bien fonctionné et on gagnerait à étendre ses méthodes aux autres engagements du *New Deal*.

Il reste toutefois des progrès à accomplir ; le principal concerne la mutualisation des infrastructures entre opérateurs, laquelle est aujourd'hui insuffisante. Aujourd'hui, chacun veut bénéficier d'un réseau de qualité, mais personne ne souhaite héberger d'antenne. Il importe donc de trouver les moyens d'en limiter le nombre. Or la part relative des sites mutualisés a baissé entre 2017 et 2020, alors que ce procédé emporte des gains économiques



et environnementaux. D'autres enjeux sont présents et doivent être pris en compte, comme la cybersécurité, la maîtrise des risques sanitaires potentiels liés aux ondes et les préoccupations environnementales. Il faut travailler en ce sens dans la continuité du rapport d'information du Sénat intitulé *Pour une transition numérique écologique* de juin 2020. Si la 5G est moins consommatrice, elle provoquera un accroissement des usages et son empreinte carbone sera supérieure à celle de la 4G. Il faudra enfin veiller à ce que la montée en gamme des réseaux vers la 5G ne crée pas de nouvelles inégalités territoriales.

À notre sens, pour parachever la réduction de la fracture, deux leviers peuvent être utilisés. Le premier est l'extinction à terme de tout ou partie des technologies 2G et 3G. Cela nécessitera un accompagnement, car beaucoup d'objets connectés reposent encore aujourd'hui sur ces réseaux, qui comptent par ailleurs encore 2,7 millions d'utilisateurs exclusifs. Tout le monde pourrait trouver intérêt à cette évolution, car de nouveaux investissements pourraient être négociés avec les opérateurs en échange des nouvelles ressources que ces derniers pourraient en tirer. Le deuxième levier est précisément l'imposition de nouvelles obligations d'investissements ciblés des opérateurs dans les territoires les moins couverts, notamment à la faveur de la clause de rendez-vous de 2023 pour l'attribution des fréquences de 3,5 gigahertz.

En conclusion, la Cour des comptes émet neuf recommandations, qui se divisent en trois grandes orientations.

Il faut, tout d'abord, conforter l'économie générale du *New Deal*, en améliorant l'évaluation des engagements réciproques et l'information sur ses conséquences budgétaires.

Ensuite, nous proposons d'optimiser sa mise en œuvre au niveau local en s'appuyant sur les équipes projets locales et en revoyant l'allocation des moyens, en étant attentifs à la question des sites du dispositif de couverture ciblée, en accélérant les contrôles sur le retard et en précisant les règles foncières en matière de télécommunications.

Enfin, il importe de réduire les sources d'insatisfaction liées à la fracture numérique en définissant une norme de très haut débit minimal mobile – c'est là un point de difficulté avec les opérateurs –, en mesurant plus largement la qualité du service mobile sur le territoire et en complétant le *New Deal* pour parachever la couverture mobile de qualité du territoire.

**M. Bernard Delcros, vice-président.** – Nous avons bien entendu que vous alertez à la fois sur la nécessité de progresser et sur le risque de donner naissance, ce faisant, à de nouvelles fractures territoriales avec la 5G.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Je tiens à insister sur le fait que le *New Deal* mobile a été conclu en 2018 après une négociation entre l'exécutif et les opérateurs sans que le Parlement ait été saisi des termes de cet accord. Si les exonérations d'IFER ont bien donné lieu à un vote en loi de finances pour 2019, force est de constater que celles-ci n'arrivent que dans un second temps et ne concernent qu'une petite partie de l'accord : il s'agit uniquement d'exonérer les antennes labellisées *New Deal*. La méthode d'un accord direct a pu être présentée comme plus efficace et permettant la mise en œuvre rapide des engagements des opérateurs, nous considérons qu'elle revient surtout à débudgétiser près de trois milliards d'euros de recettes publiques, ce dont, en tant que parlementaires, nous ne pouvons nous satisfaire. Le Parlement n'ayant pas été saisi, il ne s'est pas prononcé sur l'usage de ces sommes, comme il aurait pu le faire sur des crédits budgétaires. Par ailleurs,

comme l'a relevé la Cour des comptes, la débudgétisation ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de l'information à destination des parlementaires. Ni le projet annuel de performances de la mission « Économie » ni les voies et moyens concernant les recettes de l'État ne retracent les crédits dédiés à cette politique publique. À peine un paragraphe, dans le document de politique transversale « aménagement du territoire » annexé au projet de loi de finances pour 2019 rappelle seulement le principe du *New Deal*. Nous estimons ainsi, dans la lignée de l'enquête, que les documents budgétaires, et en particulier ceux concernant la mission « Économie », doivent être le support d'informations supplémentaires relatives à l'avancée du *New Deal* mobile et à son coût.

À ce propos, quelles doivent être, selon vous, les informations à intégrer aux documents budgétaires pour garantir le suivi du *New Deal* par les parlementaires ?

De plus, nous considérons que l'architecture budgétaire actuelle du *New Deal* mobile ne permet pas d'identifier clairement l'origine des fonds ayant permis le déploiement des nouvelles antennes. On trouve, dans les dossiers de presse des inaugurations, le montant total des investissements réalisés par les opérateurs, mais pas vraiment de rappel du fait que ces déploiements sont majoritairement financés par l'État au travers du *New Deal*. Il nous paraît donc indispensable que l'architecture des prochains accords avec les opérateurs permette d'identifier beaucoup plus clairement la part de l'État dans le financement des nouveaux déploiements.

Par ailleurs, nous avons pu constater lors de nos déplacements sur le terrain que, dans l'organisation des équipes projets au niveau local, les maires des communes visées par le dispositif de couverture ciblée n'étaient pas toujours suffisamment associés aux premières étapes du processus. Ainsi, nombreux sont les maires à n'avoir pas connaissance du dispositif, y compris lorsqu'ils ont bénéficié eux-mêmes d'une implantation au titre du *New Deal*. Il est plusieurs fois arrivé que des équipes municipales s'opposent à l'installation d'une antenne après que leur commune a été désignée par arrêté. Ces situations témoignent d'une prise en compte des maires parfois très insuffisante. De ce point de vue, l'exemple des Pyrénées-Atlantiques nous a paru intéressant : après que plusieurs équipes municipales ont rejeté le projet d'installation d'une antenne à la suite de la publication de l'arrêté ministériel, l'équipe projet départementale a fait le choix d'exiger une délibération des communes en amont de la sélection des projets, donc de la prise des arrêtés. Cette exigence, qui sécurise l'arrêté ministériel en garantissant l'accord de la commune concernée par l'implantation d'une antenne, permet également de faire de la démocratie locale une étape préalable à toute décision ministérielle sur le sujet. Une meilleure association des maires permettrait également de limiter les phénomènes de spéculation sur le foncier. En effet, lors de nos déplacements, des situations de spéculation foncière nous ont été présentées. Elles interviennent aussi bien en amont de l'installation des pylônes qu'à l'occasion des renouvellements de bail. Ainsi, nous avons rencontré un maire auquel on a promis, s'il acceptait de céder le bail d'un opérateur, 900 euros de rente annuelle jusqu'à la fin de celui-ci, soit près de douze ans, puis une multiplication par deux des loyers une fois le bail de l'opérateur échu. Les élus ne sont pas toujours au courant des risques de démontage d'antenne existant si les opérateurs refusent les conditions fixées par les entreprises en question.

Alors que l'article 24 *bis* de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique traite uniquement de l'installation de pylônes, quelles sont vos préconisations pour éviter la spéculation sur les renouvellements de bail ?

Je tiens à attirer votre attention sur un dernier point : l'insuffisance du *New Deal*, lequel ne permettra pas de résorber toutes les difficultés, même dans un horizon lointain. Ainsi, dans les Pyrénées-Atlantiques, la route nationale 134, qui conduit à la frontière avec l'Espagne et constitue un axe routier structurant prioritaire, n'entre pas dans les critères des axes routiers prioritaires. Elle ne bénéficiera donc pas du volet ARP du *New Deal* et un tronçon entier ne sera pas couvert en réseau mobile, avec les risques en termes de sécurité et sur l'environnement que cela représente. Il nous apparaît urgent d'apporter des adaptations au *New Deal* et aux obligations des opérateurs, afin que ce type de situations trouve une solution avant 2027.

**M. Thierry Cozic, rapporteur spécial.** – Pour ma part, je tiens à revenir sur un sujet que vous avez évoqué : les écarts entre la cartographie plutôt optimiste de l'Arcep et la perception réelle de nos concitoyens, lesquels sont particulièrement importants. En effet, si le premier bilan que propose la Cour des comptes est plutôt positif, la perception du terrain n'est pas toujours aussi tranchée que l'évolution des cartes qui, dans la chromatologie de l'Arcep, sont désormais totalement violettes. Certains élus sont même allés jusqu'à évoquer en audition une perte de la qualité de la couverture depuis 2018 sur leur territoire. Nous ne pensons pas que ces exemples puissent être généralisés, mais ils témoignent en tous cas d'une perception assez éloignée de ce que les chiffres de la couverture tendent à montrer. Comme le rappelle l'enquête de la Cour, les cartes de couverture sont basées sur la localisation des antennes et leurs spécificités techniques. De ce point de vue, nous partageons l'analyse de la Cour d'un réel besoin de renforcement des outils de mesure, aussi bien à destination des collectivités que du grand public *via* une application. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'il s'accompagne d'une crainte, partagée entre les acteurs, que la fin du *New Deal* mobile ne signe pas la fin des zones blanches. La Cour souligne ainsi que « toutes les parties prenantes publiques et privées reconnaissent que le *New Deal* sera insuffisant pour combler la fracture numérique territoriale. » Alors que ses derniers déploiements s'étendront jusqu'en 2027, il existe un fort risque que les zones blanches ne soient toujours pas résorbées à cette date. La Cour recommande de faire évoluer la clé de répartition entre départements et de saisir les prochaines occasions, telles que la réforme des IFRER, la fin du 2G et 3G ou encore les prochaines mises aux enchères de fréquence, pour renforcer les engagements des opérateurs.

Ainsi, quels sont, selon vous, les besoins en antennes pour améliorer significativement la couverture du territoire ? Vous évoquez une réévaluation de la clé de répartition, mais quels sont, selon vous, les départements qui auraient besoin de renforcer leurs dotations et quels sont – si vous osez vous y aventurer ! – ceux dont la dotation est trop importante et qui devraient en reverser une partie ?

S'agissant des mutualisations d'infrastructures, elles sont prévues par le *New Deal* pour les antennes déployées dans le cadre de l'accord. L'enquête que vous nous présentez indique bien qu'elles n'ont toutefois pas été renforcées. Nous sommes tous conscients que le modèle des télécoms repose en grande partie sur une concurrence sur les infrastructures, cependant, lors des échanges de terrains avec l'ensemble des acteurs à l'exception des opérateurs, les mutualisations sont plébiscitées. Elles permettent en effet d'éviter que ne surgissent, sur le territoire d'une même commune, plusieurs pylônes, alors même que l'on sait que l'acceptabilité sociale et environnementale des antennes décline. Il semble indispensable d'inciter à davantage de mutualisations entre les opérateurs, dans l'intérêt de tous : elles limitent la détérioration des paysages, renforcent l'acceptabilité des pylônes, réduisent les coûts pour les opérateurs. La question des moyens dont dispose l'État pour renforcer ces

mutualisations doit donc être pleinement posée. À ce titre, quels sont les mécanismes d'incitation susceptibles d'être mobilisés pour les renforcer ?

**Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.** – Le *New Deal* répond à une attente forte des élus et des citoyens d'améliorer la couverture numérique du territoire. En juillet 2018, l'État a décidé de prolonger des autorisations d'utilisation de fréquences en fixant des objectifs aux opérateurs. La Cour a constaté des résultats tangibles et positifs, l'Arcep fait le même constat au regard des objectifs fixés au départ. Nous sommes au cœur de la mise en œuvre du dispositif, avec plusieurs obligations arrivant à échéance en 2020 et 2021. C'est le cas, par exemple, de la voix sur *WiFi*, de la généralisation de la 4G, avec 100 % des sites couverts d'ici à la fin de 2022. S'agissant des axes routiers, ils sont identifiés selon des critères objectifs à partir de données de trafic remontées par les préfetures. Aujourd'hui, 99,9 % d'entre eux sont couverts en extérieur, l'intérieur des véhicules le sera en 2022 pour Orange et SFR, et en 2025 pour Bouygues.

Le dispositif de couverture ciblée, dont la mise en œuvre associe particulièrement les élus, concerne, au 30 juin 2021, 830 sites, plus de 3 000 autres sont identifiés par arrêté ; s'agissant de la 4G fixe, 510 sites ont été identifiés et seront déployés d'ici à la fin de 2021 et 490 autres restent à identifier.

Monsieur le président, vous formiez le vœu que l'Arcep prenne mieux en compte les retards. Nous sommes très mobilisés sur le sujet et nous avons ouvert une procédure anticipée mi-2019 – ce n'est pas habituel ! – pour mettre en demeure les opérateurs de réaliser les objectifs qui leur étaient assignés. Depuis lors, ceux-ci ont organisé le pilotage du *New Deal* avec une gouvernance fonctionnelle afin de nous transmettre, pour chaque pylône, des éléments tangibles et objectifs de non-mise en service : livraison en retard d'Enedis malgré les relances, problèmes d'acceptation sociale d'une commune, etc. Aujourd'hui, tous les retards sont documentés et nous les instruisons de manière très diligente.

S'agissant de la cartographie Arcep, en mars 2020, notre collègue a augmenté le taux de fiabilité des cartes de 95 % à 98 %. Aujourd'hui, ces cartes sont issues de simulations des opérateurs dont la fiabilité est mesurée par des organismes indépendants missionnés par l'Arcep. Nous avons également la possibilité d'intégrer les mesures des collectivités, selon un protocole harmonisé, comme c'est déjà le cas pour six d'entre elles et, depuis 2021, nous pouvons prendre également en compte les mesures issues du grand public à partir d'applications respectant le protocole édicté par l'Arcep. Nous répondons ainsi à la recommandation de la Cour des comptes.

Concernant l'évaluation financière, nous avons prévu un bilan d'étape à la fin de 2022 permettant d'identifier tous les pylônes et tous les sites créés et de chiffrer les investissements correspondants à ces réalisations. Ce travail offrira un éclairage intéressant pour le Parlement. Bien sûr, un bilan final sera établi à la fin de 2027.

Je prends note de l'intérêt exprimé ici pour une nouvelle étape du *New Deal* après cette date pour compléter la couverture, nous pourrions engager des discussions avec les opérateurs à ce sujet à l'occasion du rendez-vous prévu en 2023 pour l'attribution des fréquences 5G à 3,5 gigahertz.

**M. Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique à la direction générale des entreprises.** – Ce *New Deal* mobile est une opération qui est loin d'être

anodine. Les premières conclusions de la Cour confirment l'écart entre les attentes de nos concitoyens et des territoires et la réalité du déploiement des réseaux, écart aggravé par la crise sanitaire. La pertinence d'une politique publique en la matière fait donc encore moins débat aujourd'hui.

La généralisation de la couverture mobile, de manière plutôt inédite, non seulement a répondu à une dynamique publique, mais s'est inscrite dans le calendrier de renouvellement des attributions, créant ainsi des circonstances favorables pour préserver l'équilibre entre le renforcement de l'ambition politique de couverture mobile et la sauvegarde des intérêts patrimoniaux de l'État, préoccupation constante.

Comme l'a dit Mme de La Raudière, on cherchera peut-être d'autres occasions d'aller plus loin dans la couverture mobile, les attentes de nos concitoyens étant fortes. Mais il faut que ces circonstances se présentent, ce qui n'est pas toujours le cas, par exemple avec la 5G.

Ensuite, nous avons accordé la priorité à l'objectif de cohésion des territoires plutôt qu'à la maximisation des revenus financiers, dans l'objectif d'orienter au maximum les décisions des opérateurs vers l'investissement et de créer un véritable projet industriel. Cette organisation industrielle a mis un peu de temps à se mettre en place, mais on peut quand même en saluer les résultats, en dépit du contexte sanitaire.

La Cour souligne dans son rapport les premiers résultats tangibles, et nous devons poursuivre nos efforts dans ce sens. Avec nos collègues de l'ANCT, nous avons identifié certaines situations pouvant nécessiter des ajustements réglementaires ou certaines actions publiques relevant du Gouvernement et non de l'Arcep. À cet égard, la proposition de loi du sénateur Chaize contient des éléments intéressants relatifs à la lutte contre la spéculation sur les baux relatifs aux antennes. Il est bon qu'on se penche sur la question des « professionnels des tours » et sur la manière dont ils peuvent contribuer positivement à nos objectifs de couverture du territoire.

Je veux enfin indiquer à Mme la rapporteure spéciale que l'Arcep a fait un gros effort de transparence vis-à-vis du Parlement sur les engagements pris et sur leur réalisation. Et il n'y a aucune difficulté à les intégrer dans les documents budgétaires et à étoffer les documents de base. Cela étant, s'agissant d'un abandon de recettes fiscales, il faudra voir comment l'intégrer dans l'architecture des lois de finances.

Nous sommes donc tout à fait favorables à cet effort de transparence vis-à-vis des élus et du Parlement sur ces travaux, qui demeurent néanmoins pilotés pour des raisons à la fois d'économie et d'efficacité par le secteur privé, qui est le modèle de développement du secteur des télécommunications au niveau européen. Il faut contrôler et orienter ces investissements en toute transparence, quand bien même il s'agit d'investissements privés et non pas de la dépense publique.

**M. Zacharia Alahyane, directeur du programme France mobile de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.** – Nous partageons l'appréciation de la Cour quant au caractère tangible des résultats du *New Deal*. L'ANCT a en charge essentiellement le dispositif de couverture ciblée, qui est entré dans sa phase industrielle : à la fin du mois d'août, 1 039 sites ont été mis en service par les opérateurs. Le Gouvernement a fait le choix politique fort de confier aux territoires le soin de définir les zones à couvrir prioritairement. C'est ce qui a justifié la mise en place des équipes projets dans le cadre de l'instruction du

18 juillet 2018 définissant leurs missions. L'ANCT accompagne ces équipes, les forme, leur fournit des outils méthodologiques. Une fois que ces équipes projets ont défini les zones à couvrir prioritairement, en lien avec les opérateurs, nous rédigeons des arrêtés pour publication par la direction générale des entreprises afin de les obliger à assurer la couverture mobile sous vingt-quatre mois maximum.

Dans cet exercice, le maire a un rôle central, alors qu'il est parfois oublié par les équipes projets, ce qui est une source d'inquiétude pour nous, à tel point que nous leur avons passé un certain nombre de consignes pour leur demander de mobiliser les élus et les maires avant toute demande d'inscription en zone prioritaire. Il faut bien reconnaître qu'il reste des progrès à faire. Peut-être faudrait-il revoir l'instruction de juillet 2018 pour ancrer davantage cette façon de procéder.

Quelques recommandations de la Cour des comptes ont retenu notre attention, notamment l'élargissement des missions des équipes projets. En effet, la circulaire ne couvre que le dispositif de couverture ciblée. Les équipes projets ont acquis une expertise dans ce domaine, connaissent de mieux en mieux leurs territoires, et il ne nous semble donc pas anormal de les mobiliser pour les autres composantes du dispositif. En tous cas, l'ANCT y est plutôt favorable.

Autre recommandation : la mobilisation de l'Agence nationale des fréquences (ANFR). Disposant d'un réseau d'experts, elle peut construire des modèles de propagation des opérateurs. Il n'est pas inutile non plus que les équipes projets puissent ponctuellement recourir à l'expertise de l'ANFR, ne serait-ce que pour porter, en tant que tiers indépendant, un regard différent et critique sur ce que proposent les opérateurs.

Le contrôle des déploiements est assuré par l'Arcep. L'ANCT, elle, se mobilise pour le déploiement et a mis en place à cette fin notamment une plateforme de signalement des difficultés à destination des opérateurs pour qu'ils puissent nous indiquer les cas où l'échéance réglementaire risque de ne pas être tenue. Les données ainsi recueillies sont transmises à l'Arcep pour lui permettre d'agir comme elle le juge.

S'agissant de l'allocation des dotations, le *New Deal* vise 5 000 sites, soit, annuellement, entre 600 à 800 sites. Le comité de concertation France Mobile, l'un des comités de pilotage du *New Deal* mobile, propose au ministre une clé de répartition des dotations. Les critères retenus sont des critères de population, de surface, de relief, ainsi que les signalements faits par les maires sur la plateforme France Mobile.

Quelques critères ont été retenus par le comité, notamment une règle minimale : au moins cinq sites par opérateur et par an par équipe projet. D'une année à l'autre, les données de couverture mobile évoluent et donc une équipe projet peut voir sa dotation éventuellement diminuer. Le comité a ainsi défini une règle d'amortissement afin d'empêcher toute réduction sur plus d'un site d'une année à l'autre.

Le comité s'est demandé, comme vous, si dans cette deuxième phase du dispositif de couverture ciblée, il ne fallait pas se réinterroger sur ces règles. C'est dans cette optique que les propositions de la Cour des comptes seront étudiées. Ces travaux devraient aboutir au début de 2023.

**M. Arthur Dreyfuss, président de la Fédération française des télécoms.** – Le *New Deal* représente un changement de paradigme dans l'appréhension de l'aménagement

numérique du territoire. Il continue de produire des effets tangibles dans l'accélération de la couverture mobile en 4G sur l'ensemble du territoire.

Ce changement de paradigme implique l'État, les collectivités locales, mais également les opérateurs. Nous sommes désormais entrés dans une phase de déploiement industriel pour réduire les zones blanches de la téléphonie mobile. Les opérateurs télécoms sont engagés dans de lourdes politiques d'investissements : plus de 93 milliards d'euros dans les réseaux fixes et mobiles au cours des dix dernières années, dont 11,5 milliards d'euros l'année dernière. Cela se traduit par une amélioration tangible de la couverture numérique du territoire.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des mesures du *New Deal* mobile. Toutefois, on peut réfléchir à la meilleure manière d'accélérer et de sécuriser le déploiement des infrastructures. L'accélération de la couverture mobile se trouve en effet retardée par des règles d'urbanisme parfois contraignantes et surtout par la multiplication d'oppositions locales à toute implantation d'antennes-relais de téléphonie mobile. Vous pouvez compter sur les opérateurs télécoms pour poursuivre le travail de pédagogie aux côtés des élus et de l'État : la couverture mobile du territoire passe nécessairement par l'implantation d'antennes.

Le chantier du *New Deal* est encore long, avec 1 000 pylônes du dispositif de couverture ciblée construits sur les 5 000 prévus, sans compter la densification des réseaux sur les axes de transports. Les blocages et difficultés de déploiement doivent donc être levés.

La mutualisation, en France, est plus avancée que dans les autres pays européens, en partie grâce au *New Deal* mobile. La France a fait le choix de la concurrence par les infrastructures, qui permet aux opérateurs de se différencier en matière de niveau de couverture mobile et donc de qualité de service au profit des citoyens.

Quelques chiffres sur la mutualisation des réseaux : 1,85 antenne par support, tous opérateurs confondus ; 70 % des antennes des opérateurs de la Fédération française des télécoms mutualisées ; près de 3 antennes par support pour les opérateurs de la FFT.

La mutualisation, c'est la pierre angulaire de ce *New Deal* mobile. Le dispositif de couverture ciblée prévoit l'obligation de mutualisation des réseaux à quatre opérateurs pour tout nouveau site construit. Les opérateurs de la FFT favorisent le partage d'infrastructures réduire les coûts et les délais de construction. Néanmoins, la mutualisation n'est pas toujours possible pour des raisons techniques ou d'exposition.

Nous sommes très réservés quant à une évolution de la législation vers plus de contraintes en matière de mutualisation, notamment au regard du cadre européen, de nos obligations dans le *New Deal* mobile, du contenu de nos licences et du principe sacro-saint de la concurrence par les infrastructures qui permet aux Français de bénéficier des prix les plus avantageux en Europe.

Nous attendons depuis de nombreuses années une réforme de l'IFER. L'IFER radio représente une ponction croissante sur la capacité d'investissement des opérateurs. L'objectif initial de la réforme de 2010 était de compenser la perte des recettes perçues par les collectivités en raison de la suppression de la taxe professionnelle. En 2011, cela représentait 125 millions d'euros, contre 238 millions d'euros en 2020. Sans réforme, l'IFER doublera d'ici à 2026 pour atteindre plus de 460 millions d'euros. Cela affectera nos capacités d'investissement.

L'IFER radio n'est manifestement plus adaptée au modèle économique du secteur des télécoms et à l'attente de nos concitoyens. Une réforme assujettissant les pylônes et les points hauts plutôt que les technologies serait conciliable avec les exigences de lisibilité, de prévisibilité et de sécurité juridique de cet impôt tout en garantissant les recettes des collectivités territoriales.

Nous appelons de nos vœux la présentation aux parlementaires du rapport du gouvernement relatif à l'IFER mobile remis au Parlement récemment. Avant de s'interroger sur l'opportunité d'un *New Deal 2*, évaluons les résultats du *New Deal* actuel, dont les résultats sont tangibles quant à l'amélioration de la couverture mobile, et le seront jusqu'en 2026.

**M. Hervé Maurey.** – Je me réjouis que la Cour des comptes ait repris un certain nombre des remarques que le Sénat formule depuis longtemps : le modèle de déploiement a délaissé les zones rurales ; la différence entre le taux de couverture théorique et le taux de couverture réel.

Le *New Deal* est positif. Le plus important n'est pas de transformer les pylônes 3G en 4G, mais d'apporter de la couverture là où il n'y en a pas.

Mme la rapporteure spéciale a eu raison de dire que le Parlement était totalement dessaisi, non seulement sur ce *New Deal*, mais sur toutes les politiques de couverture numérique des territoires – fibre, téléphonie mobile. Les organismes de concertation comme France Mobile ne comptent aucun parlementaire. J'y siége en tant que représentant de Régions de France, notre collègue Patrick Chaize y siége en tant que représentant d'une association d'élus locaux, l'Avicca. Il faudrait y remédier.

Le nombre de pylônes attribués ne permettra pas de régler le problème. Dans l'Eure, on a identifié environ 50 sites qui ne sont pas couverts, et ce n'est pas en installant huit pylônes par an qu'on va y arriver d'ici à 2027.

Par ailleurs, on décide l'installation de pylônes sans diagnostic réel de la situation du territoire, en fonction des évaluations des opérateurs eux-mêmes. J'en ai encore eu la preuve récemment, des maires de mon département m'ayant signalé dix-sept zones non couvertes, sans que l'État y trouve quoi que ce soit à dire.

Dernier point, j'ai demandé de nombreuses fois que l'on puisse offrir aux élus et aux administrés une visibilité sur un calendrier de déploiement, à l'image de ce qui se fait pour la fibre. Actuellement, ce n'est pas possible. Il faut en finir avec cette installation de pylônes au fil de l'eau.

**M. Vincent Seguin.** – Je souscris aux propos d'Hervé Maurey. Dans l'Orne, il existe une vraie différence entre la théorie et la réalité. Il est impossible de tenir une conversation de plus de deux minutes dans notre secteur, contrairement à ce que tend à indiquer la carte de couverture.

J'ai appris récemment que le réseau propre qu'utilisent la gendarmerie et les pompiers disparaîtra en 2024. Or le déploiement de la couverture mobile est prévu jusqu'en 2027. Est-ce à dire qu'entre 2024 et 2027 il sera impossible d'assurer la sécurité de nos concitoyens ?



**M. Jérôme Bascher.** – Je m’associe aux propos d’Hervé Maurey. Vous avez privilégié l’approche pécuniaire plutôt qu’un véritable aménagement du territoire. Quand on regarde la réalité des territoires, elle diffère des cartes officielles de l’Arcep. Dans les faits, on constate un écart important entre les zones blanches et les zones gris clair, prétendument couvertes. Ce retard n’est finalement pas sanctionné. Or il s’agit d’argent public, et, sur ce point, monsieur Weill, je ne suis pas d’accord avec vous : en renonçant à 3 milliards d’euros de redevances, vous avez en réalité fait de l’aide à l’investissement au profit des opérateurs, qui n’avaient pas prévu de réaliser ces investissements. Voilà le modèle économique qui était à l’œuvre. Pour faire de l’aménagement du territoire, on a renoncé à 3 milliards d’euros de recettes. Au Sénat, nous pouvons le comprendre, à condition que ce soit bien de l’aménagement du territoire et non pas de l’aménagement des métropoles, des grandes villes ou d’endroits où, par nature, la rentabilité est assurée.

Alors que la pose d’un pylône coûte environ 250 000 euros et que les engagements chiffrés des opérateurs ne portent que sur 5 000 pylônes qui sont presque tous mutualisés, on pourrait avoir l’impression que les opérateurs sortent gagnants d’un dispositif qui leur fait bénéficier d’une compensation financière de près de 3 milliards d’euros. Ainsi, combien de pylônes seront-ils déployés, au total, au titre du *New Deal* ?

**M. Stéphane Sautarel.** – Je souscris pleinement à ce qui a été dit par mes collègues précédents.

Première remarque : l’écart entre la réalité du terrain et la théorie. Cet écart non seulement suscite beaucoup d’incompréhension chez nos concitoyens, mais, de surcroît, on enregistre des reculs dans la couverture de nos territoires pour des raisons techniques mal perçues.

Deuxième remarque : les collègues qui se sont exprimés avant moi sont des élus de départements au relief plat. Même si, dans ces départements, les besoins existent toujours, la couverture a progressé considérablement ces dernières années. Or c’est loin d’être le cas dans les territoires de moyenne montagne comme le Cantal.

Troisième remarque, nous nous inquiétons des écarts grandissants entre les territoires. Non seulement il reste des besoins non satisfaits au regard du calendrier prévu par le *New Deal*, mais encore on peut craindre des retards et des écarts considérables, d’autant qu’on a le sentiment de courir en permanence derrière la technologie. À l’échéance de 2027, on n’en sera plus à la 4G ! Il faut donc d’ores et déjà s’engager dans un déploiement qui ne réponde pas seulement aux besoins de la 4G.

Quatrième remarque : les difficultés d’itinérance. L’A89, entre Clermont-Ferrand et Lyon, n’est aujourd’hui absolument pas couverte. C’est surprenant pour un axe reliant deux métropoles d’une même région.

Cinquième remarque : il reste des interrogations sur l’avenir des pylônes qui étaient loués à TéléDiffusion de France (TDF) et sur leur utilisation future, avec le risque d’installations de nouveaux pylônes à côté de ceux-ci.

Dernière remarque : il reste des interrogations quant aux priorités de déploiement de ces pylônes– équité ou égalité de traitement ?

**M. Bernard Delcros, vice-président.** – Monsieur Charpy, vous avez beaucoup insisté sur la fracture numérique, craignant que la 5G n'en crée une nouvelle. La fracture numérique est due au fait que les opérateurs ont investi prioritairement dans les territoires à forte densité de population. Les technologies évoluant en permanence, que faudrait-il faire pour éviter de devoir toujours courir derrière les progrès technologiques et équiper l'ensemble des territoires au même rythme ? Il faut tenir compte de l'expérience passée pour ne pas créer à chaque nouveau progrès technologique un nouveau retard et donc une nouvelle fracture.

Dans le cadre de l'acte II de la loi Montagne de 2016, nous avons voté une exonération de trois ans de l'IFER pour faciliter les investissements dans les territoires de montagne. Cette exonération a-t-elle eu un effet réel sur l'installation de nouveaux pylônes ou de nouvelles infrastructures dans ces territoires ?

Vous avez indiqué que la mutualisation des équipements n'était pas une réussite totale. Quels leviers faudrait-il actionner pour la favoriser ?

**M. Christian Charpy.** – L'écart entre les schémas théoriques de diffusion et de réception et la réalité ressentie du terrain est frappant. La suggestion de la présidente de l'Arcep, à savoir accroître la mobilisation des données issues du grand public, va dans le bon sens. Toujours est-il qu'il faut présenter les schémas de réception avec plus de prudence.

S'agissant des documents budgétaires, je me souviens qu'il existait auparavant un compte d'affectation spéciale « hertzien » : en recettes, les recettes de redevance ou d'enchères ; en dépenses, ce à quoi ils étaient utilisés, notamment les programmes militaires. Dans le cadre des voies et moyens, il doit être possible de faire mieux apparaître ces redevances, mais aussi les décisions de l'administration qui conduisent à réduire celles-ci et le montant des pertes qui en résultent. De même, la Cour, tout comme le souhaite l'Arcep, recommande de mieux évaluer l'impact des investissements réalisés.

S'agissant de la spéculation sur les pylônes, la loi devrait bientôt obliger à disposer du mandat d'un opérateur pour négocier un bail, mais la question se pose effectivement pour leur renouvellement. Faudra-t-il allonger les baux, encadrer les loyers ? La Cour n'a pas la réponse, mais il est clair qu'il faut examiner de près ce point, pour trouver la meilleure solution.

L'évaluation précise des besoins en pylônes pour assurer la couverture complète du territoire demande, me semble-t-il, qu'on élargisse les missions des équipes projets. La solution passe aussi par plus de mutualisation et par le changement de la règle d'allocation des pylônes, car la dotation minimale de 5 sites consolide la présence sur certains territoires, au détriment d'autres territoires.

Nous savons que le choix a été fait d'inciter et non pas de contraindre à mutualiser. Cependant, au vu des besoins non couverts et de l'insuffisante mutualisation, je crois que la voie réglementaire devra s'imposer.

Les règles actuelles de l'IFER sont perfectibles, il faut examiner les avantages d'un système par pylône, mais sans négliger son impact financier, qui n'est pas anodin. Je ne connais pas l'effet précis de l'exonération de l'IFER en montagne, faute d'évaluation sur ce point.

**Mme Laure de la Raudière.** – L’Arcep n’est pas opposée à la mutualisation, nous l’avons même encouragée en zone rurale, nous sommes à l’écoute des solutions pour la renforcer. Je suis bien consciente des différences qu’il y a entre la carte de couverture et le ressenti des utilisateurs, j’en ai l’expérience pratique. Pour la 3G, nous avons distingué trois niveaux de couverture pour la voix et les SMS : limité, quand le réseau passe mal ; bonne qualité, quand il passe à l’extérieur, mais pas toujours bien à l’intérieur des bâtiments ; et très bonne qualité, quand la connexion est bonne à l’intérieur comme à l’extérieur des bâtiments. Pour la 4G, nous n’avons qu’un seul niveau à évaluer de la couverture, qui mesure la connexion à l’extérieur des bâtiments ; nous savons que ce n’est pas l’usage qu’en ont les citoyens, qui attendent du réseau qu’il passe à l’intérieur des bâtiments avec un bon débit ; nous réfléchissons au bon référentiel sur la 4G. Toutefois, c’est difficile parce que la qualité dépend en pratique du nombre d’utilisateurs simultanés sur une antenne.

Le raisonnement par le nombre d’antennes et par le prix des pylônes est partiel, car, pour mesurer les coûts d’ensemble, il faut ajouter d’autres investissements, comme ceux de la 4G fixe : c’est ce que nous voulons faire fin 2022 pour un bilan d’étape du *New Deal*.

Enfin, nous sommes très favorables à un encadrement réglementaire pour limiter la spéculation.

**M. Bernard Delcros, président.** – Monsieur Dreyfuss, savez-vous quel a été l’effet des exonérations sur l’installation de pylônes en montagne ?

**M. Arthur Dreyfuss.** – Il faudrait regarder précisément les chiffres par année, je ne les ai pas ici, mais je vous les communiquerai ; en tout cas, je sais que nous avons beaucoup d’installations de pylônes en zones de montagne depuis cette exonération.

Nous sommes très prudents sur l’idée d’établir une norme de très haut débit minimal, une carte précise des débits effectifs paraît peu réaliste, car l’internet mobile est toujours partagé entre des clients, donc le débit effectif dépend de la charge et de la localisation sur le réseau. Nous sommes favorables à plus de transparence, mais veillons à ne pas tomber dans des travers.

**M. Zacharia Alahyane.** – Je veux souligner l’importance de la prévisibilité pour les équipes projets : il faut donner de la visibilité, même sur deux ans seulement et avec prudence, c’est cela qui permet de prioriser entre les équipes projets.

Un recul de la couverture est effectivement constaté ici ou là, il n’est pas logique puisque le niveau d’équipement progresse et il tient le plus souvent à des travaux ou des opérations de maintenance sur des pylônes. C’est pourquoi nous conseillons, lorsque cela se produit, d’alerter aussitôt l’équipe projet pour qu’elle se tourne vers l’opérateur, qui peut alors faire le nécessaire ou expliquer ce qui se passe.

Les critères de répartition des dotations sont : la population sans bonne couverture dans le département, la taille de la zone sans bonne couverture, le nombre de communes de montagne, et le signalement des élus. Les régions les plus dotées sont l’Occitanie et l’Auvergne-Rhône-Alpes, ce qui est assez logique puisque c’est en zone de montagne que la propagation des ondes est la plus compliquée.

**M. Mathieu Weill.** – Le dispositif de couverture ciblée est un produit d’appel très visible, mais les opérateurs ont des obligations pour la couverture, en particulier celle des axes

routiers prioritaires, pour un service effectif dans les véhicules, il faut considérer l'ensemble du *New Deal*. En réalité, les opérateurs construisent un nouveau réseau national, avec 12 000 à 16 000 pylônes sur le territoire. Ensuite, la question se pose d'une « course à l'échalote » : à mesure que la technologie avance, il faudrait tout recommencer pour la couverture 5G. En fait, il faut partir des besoins de la population, ceux d'une communication par la voix, des SMS et des données, donc le besoin de pouvoir utiliser un service de données : précisément, dans les attributions de fréquence 5G, il y a en parallèle une obligation de fournir une capacité de données suffisante.

Enfin, le ministère de l'intérieur projette de basculer les réseaux actuels de sécurité – ceux des pompiers, des services de secours –, des réseaux qui sont très locaux et posent des problèmes opérationnels, sur un réseau unique et national : je ne doute pas que le ministère de l'intérieur s'assurera que ce réseau couvre l'intégralité du territoire.

**M. Jérôme Bascher.** – J'ai vu il y a cinq ans déjà que la box fibre était tout à fait suffisante pour les SMS et la voix : pourquoi cette technologie n'est-elle pas retenue ?

**Mme Laure de la Raudière.** – Les opérateurs, dans le cadre du *New Deal*, ont obligation de permettre de recevoir ses appels sur WiFi, c'est en cours, un opérateur doit encore le faire. Il y a donc continuité, à partir du moment où l'on possède un téléphone récent.

**M. Mathieu Weill.** – Toutes les box sont compatibles, mais il faut, effectivement, un téléphone récent.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Ce rapport et notre débat montrent bien la réalité du terrain : les questions viennent des territoires situés dans des départements à dominante rurale, où il y a du relief. Nous le savons depuis longtemps, les réseaux sont un enjeu d'aménagement du territoire, les choses avancent lentement. J'ai constaté, encore dimanche dernier en sortant d'un village à 10 kilomètres d'Annecy, que deux pylônes se faisaient face sur une route départementale, à environ 40 mètres l'un de l'autre, ce n'est pas normal – je crois qu'on devrait taxer les opérateurs pour les inciter à travailler de concert...

Nous manquons de coordination, Hervé Maurey l'a bien dit. Avec les moyens techniques dont les opérateurs disposent, il ne devrait pas être si difficile d'avoir une cartographie en temps réel du réseau, en fonction des ajouts et des retraits, et nous devrions décider des choses au vu de ces données, en les examinant par exemple dans des conférences départementales. À vous écouter, tout est possible, mais dans les faits, nous ne sommes pas toujours bien reçus par les opérateurs, y compris les parlementaires – il faut y faire attention, car ces difficultés s'ajoutent au sentiment du déclassement, et la juxtaposition des cartes faisant apparaître les failles dans les infrastructures routières, ferroviaires, numériques, révèle aussi la France des « gilets jaunes », celle qui a le sentiment de n'être pas entendue.

Merci pour vos contributions, nous allons regarder comment les mettre en perspective avec les enjeux de demain, pour améliorer la couverture, mais aussi la qualité des réseaux, du débit, et imaginer ensemble des solutions. On dépense beaucoup, parfois sans coordonner – c'est peut-être une mission pour l'ANCT, de mieux faire converger les énergies afin de réduire la fracture numérique mobile.

*À l'issue de ce débat, la commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes en annexe à un rapport d'information de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac.*

*La réunion est close à 19 h 15.*

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

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Proposition de loi visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative dans le contexte de l'épidémie de covid-19 - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons le rapport de Mme Nadine Bellurot sur la proposition de loi visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative dans le contexte de l'épidémie de covid-19. Cette proposition de loi est présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues du groupe RDSE. Aucun amendement n'a été déposé sur ce texte.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – L'objectif de cette proposition de loi est double : il s'agit d'encourager les dons aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative et d'inciter les Français à adhérer à ces mêmes associations.

Cette proposition de loi comprend un article unique. Elle présente deux dispositifs distincts. En premier lieu, il est prévu de majorer à 75 % le taux de la réduction d'impôt sur les dons aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative, contre 66 % actuellement. Il s'agit donc, vous l'aurez compris, d'étendre le dispositif « Coluche » à ces associations. En second lieu, la proposition de loi propose de créer un crédit d'impôt temporaire, assis sur les adhésions souscrites au cours de l'année 2021 auprès de ces mêmes associations. Le taux de ce crédit d'impôt serait égal à 50 % des dépenses engagées, dans la limite de 100 euros par souscription. Le dispositif de la présente proposition de loi ne nous est pas totalement inconnu, puisqu'il a été présenté par voie d'amendement en juillet dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Nous sommes tous élus locaux, nous connaissons les difficultés des associations. Cependant, nous sommes interpellés moins sur les aspects financiers que sur la grande difficulté à remobiliser les bénévoles à la suite de la crise sanitaire. Ainsi, je salue l'initiative de la proposition de loi, qui appelle notre attention sur ces difficultés ; toutefois, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence et la portée des mesures proposées. Il s'agit donc, premièrement, de savoir quelle est la situation financière des associations sportives, culturelles et récréatives et quels sont leurs besoins à court terme, et, deuxièmement, de savoir si le dispositif proposé permet de répondre efficacement à ces besoins.

S'agissant du premier point, il me semble que le pire a été évité pendant la crise, grâce à l'action conjointe de l'État et des collectivités territoriales. La plupart des maires ont très largement maintenu leurs subventions publiques, en dépit de l'arrêt des activités, tandis que le Gouvernement a mis en œuvre de nombreuses mesures de soutien transversales – comme l'activité partielle – et sectorielles – avec la création de fonds d'urgence spécialisés.

Les associations à vocation sportive, culturelle et récréative, hors mesures transversales, ont bénéficié d'environ 600 millions d'euros d'aides, montant non négligeable. Ce soutien significatif de l'État a permis de compenser très largement l'impact des mesures sanitaires auprès de ces associations. Ainsi, selon la Cour des comptes, moins de 10 % des associations éligibles ont *in fine* sollicité le fonds de solidarité ; pour le Réseau national des maisons des associations (RNMA), ce faible taux de recours s'explique par le fait que, d'une part, seuls 14 % des associations ont subi une perte de subventions, et que, d'autre part, les associations n'ont pas abusé d'un possible cumul des aides.

Avec la levée progressive des mesures sanitaires, la problématique est désormais toute autre : il ne s'agit plus de survivre, mais de relancer les activités associatives, afin de retrouver le dynamisme d'avant-crise, en remobilisant les bénévoles et les adhérents.

J'en viens à mon second point : le dispositif proposé permet-il de répondre à cette problématique ?

Premièrement, la majoration de la réduction d'impôt vise à encourager les dons, alors que ces derniers ne représentent que 4,6 % des financements associatifs, contre 20 % pour les subventions publiques et 66 % pour les recettes d'activité. Cette proportion est infime ! Ainsi, ce dispositif n'aurait qu'un impact mineur sur la situation économique des associations.

À cet égard, la création d'un crédit d'impôt assis sur les souscriptions pourrait à première vue constituer une initiative opportune. Nous pouvons cependant douter de son efficacité. En effet, admettons que le dispositif entre en vigueur dans les semaines à venir, fin 2021 : non seulement il n'aurait pas d'effet avant la période de souscription des licences sportives – à savoir entre juin et septembre 2022, mais, de plus, le crédit d'impôt ne serait accordé aux ménages que l'année suivante, en 2023. L'impact sur la trésorerie des ménages serait donc différé ; le dispositif constitue ainsi une incitation à long terme, qui ne correspond pas aux attentes actuelles. Ce sont donc des instruments budgétaires qu'il faut mobiliser à court terme, comme le Pass' Sport, qui octroie directement une subvention aux ménages pour financer l'adhésion à un club de sport.

J'en viens à mon troisième point : le champ d'application du dispositif proposé est très large, et ne permet pas de cibler les structures en difficulté. En effet, les associations à vocation sportive, culturelle et récréative représentent 64 % des associations françaises, soit 892 603 structures : ce chiffre est colossal !

J'y vois deux inconvénients majeurs. En premier lieu, de très nombreux organismes seraient éligibles à la réduction d'impôt, ce qui diluerait d'autant le caractère incitatif du taux majoré. En second lieu, il y a fort à craindre que la majoration de taux ne bénéficie essentiellement aux plus grosses structures, capables de mener des collectes de dons. En effet, les petites associations non employeuses n'ont pas les moyens humains pour émettre des reçus fiscaux. Si l'intention est louable, le dispositif ne semble pas approprié.

Par ailleurs, la décision d'étendre la réduction d'impôt « Coluche » serait lourde de conséquences dans le monde associatif. En effet, les associations à vocation sportive, culturelle et récréative seraient placées sur un pied d'égalité avec les organismes venant en aide aux personnes les plus démunies comme les Restos du cœur, Action contre la faim ou encore Médecins sans frontières, qui perdraient leur avantage comparatif. Le dispositif proposé risquerait d'engendrer un effet d'éviction au détriment de ces organismes, qui verraient potentiellement leurs recettes diminuer. Le président des Restos du cœur est très réservé sur cette proposition de loi : il rappelle que le système fonctionne parce qu'il est extrêmement ciblé.

De plus, le dispositif proposé conduirait également à ce que les associations à vocation sportive, culturelle et récréative bénéficient d'un avantage comparatif au détriment des organismes éligibles uniquement à la réduction d'impôt de droit commun de 66 %, parmi lesquels figurent notamment de nombreuses associations caritatives, comme la Fondation Emmaüs. Une telle évolution serait inévitablement à l'origine de fortes dissensions au sein du monde associatif.

Pour toutes ces raisons, l'outil fiscal n'est pas adapté aux besoins de nos associations. Le potentiel périmètre des associations pouvant bénéficier de ce taux de 75 % est beaucoup trop large, et une inflation de taux différenciés pour les associations est à craindre. Quant au crédit d'impôt, il est coûteux, et ses effets sont beaucoup trop tardifs.

Mes chers collègues, je vous recommande donc de ne pas adopter le texte de la présente proposition de loi. Par conséquent, la discussion en séance publique porterait sur le texte initial de la proposition de loi.

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, en vue du dépôt des amendements de séance, je vous propose de considérer qu'entrent dans le périmètre de la proposition de loi toutes dispositions visant à définir le plafond ou le taux de la réduction d'impôt pour dons à des associations à vocation sportive, culturelle et récréative ou à définir l'assiette, le taux et les modalités de contrôle du crédit d'impôt sur les souscriptions à ces associations.

Nous avons tenté de cerner au mieux les besoins des associations et leur situation financière. Nous pouvons explorer des solutions budgétaires, mais le dispositif fiscal ne me semble pas pertinent.

**M. Éric Gold, auteur de la proposition de loi.** – J'ai écouté avec attention notre rapporteur. Je trouve son rapport un peu sévère et me demande si nous vivons-nous bien dans les mêmes départements. Je suis surpris que tout aille bien pour les associations !

Je concentrerai mon propos sur les petites associations, les plus fragiles, celles qui, en milieu rural, sont indispensables à la vie de nos communes. Elles manquent de moyens financiers et humains, n'ont pas de salarié et n'ont pas bénéficié d'aides de la part de l'État. Les petites associations ont subi la crise de manière frontale. Nier leurs difficultés financières, c'est nier la réalité. Pour beaucoup d'entre elles, les recettes viennent principalement de manifestations qui n'ont pas pu se tenir.

Le besoin de soutien financier des associations est réel. Les effets de la crise perdurent : les recettes de billetterie et d'adhésion sont trop faibles et nombre de

championnats ne peuvent se tenir, faute de pratiquants. Ainsi, beaucoup de jeunes hésitent à acheter une licence. Le Pass' Sport est une initiative intéressante, mais insuffisante. C'est la raison pour laquelle je maintiens mes propositions.

Dans le monde rural, ces associations jouent un rôle majeur dans la vie sociale. Elles se maintiennent souvent grâce à l'engagement de quelques individus, qui méritent tout notre soutien. Ainsi, ma proposition garde toute sa pertinence, malgré l'amélioration de la situation sanitaire.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je félicite M. Gold pour son initiative, et je salue la présentation, aboutie, de notre rapporteure. M. Gold insiste justement sur l'importance des petites associations, qui manquent souvent de moyens, notamment humains, mais je souscris aux arguments de Mme la rapporteure. Une situation de crise exige une réponse de crise, et cela passe, pour moi, davantage par une réponse budgétaire. Nous encourageons la recherche de solutions, mais celle imaginée par M. Gold créerait un effet d'entraînement dans le dispositif de soutien aux associations. Nous ne pouvons déstabiliser un édifice déjà bien établi. L'appel à un accompagnement budgétaire plus important et plus temporaire serait préférable afin de retrouver une dynamique, des bénévoles et des pratiquants.

**M. Éric Jeansannetas.** – La vie associative est très diverse et les champs d'action des associations très différents. Je suis rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et peux vous confirmer les propos de Mme la rapporteure : les préoccupations portent moins sur la situation financière des associations que sur le retour des adhérents, retour entravé par exemple par le passe sanitaire – même si je soutiens cette mesure, car elle est responsable. En avril 2021, 40 % des associations n'avaient pas repris leur activité !

Le référé de la Cour des comptes indique que seulement 10 % des associations éligibles ont fait appel au fonds de solidarité. Avec un modèle fondé sur le chiffre d'affaires, ce fonds est pensé pour les entreprises, non pour les associations. Le fonds de soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), plus tardif, était beaucoup plus efficace, même si beaucoup d'associations n'y ont pas eu accès, pour des raisons de complexité administrative.

Je suis plus nuancé sur le crédit d'impôt. C'est peut-être un outil pertinent pour mobiliser les adhérents ; il faudrait l'évaluer. Le mouvement associatif souhaite travailler aussi sur cet axe avec le ministère et les commissions des finances des assemblées. En effet, qu'en est-il de l'incitation à l'adhésion pour toutes les familles qui ne paient pas d'impôts ? Nous devons examiner ce point plus avant.

En 2020, les inquiétudes ont été grandes dans les territoires ruraux, car les associations y créent un lien essentiel. Sans nos associations, l'isolement est plus important.

**M. Pascal Savoldelli.** – Cette proposition de loi nous invite à porter un regard sur l'état de la vie associative, et, comme vous, je m'interroge pour savoir quel est le dispositif le plus pertinent. Dans tous les cas, la cohésion de nos territoires et la qualité de la vie démocratique passent par des engagements volontaires, ne l'oublions pas.

La proposition est aussi une réaction à la suppression de la réserve parlementaire. Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) aide également, même si ce n'est pas son but premier. J'appelle votre attention sur la répartition des aides par région : les



ratios vont de un à trois, ce qui pose un problème d'équité, et nous rappelle les limites de la territorialisation de l'aide à la vie associative.

Quant au budget consacré à la jeunesse et à la vie associative, sur 660 millions d'euros en 2021, 536 millions d'euros sont dédiés au service civique et au service national. Est-ce le meilleur moyen de susciter l'engagement de la jeunesse ? Nous y reviendrons en séance.

**M. Christian Bilhac.** – Le 17 février dernier, j'ai interrogé le Gouvernement, en rappelant le rôle essentiel des associations dans le monde rural. La ministre m'a répondu en évoquant cette aide de 600 millions d'euros aux associations. J'ai mené mon enquête. Ma commune compte quatre associations : zéro euro pour le club de football, zéro euro pour le comité des fêtes, zéro euro pour le foyer rural, zéro euro pour le club de pétanque ! Cela ne fait guère d'argent !

Il faut absolument faire quelque chose ! Ce tissu associatif est essentiel, les caisses sont vides et les adhérents sont partis. Les dons pourraient effectivement être encouragés en contrepartie d'une déduction fiscale.

**M. Didier Rambaud.** – Je rejoins les conclusions de Mme la rapporteure et de M. le rapporteur général. Deux questions se posent : premièrement, souhaitons-nous encourager la pratique sportive, culturelle, récréative d'un grand nombre de citoyens, notamment de ceux qui en sont exclus ; deuxièmement, comment soutenir nos associations ? Les deux questions sont différentes. Concernant le premier point, l'outil fiscal n'est pas la solution. Ceux qui sont exclus des pratiques associatives ne paient pas d'impôt. Je crois plus au Pass' Sport, dispositif relayé et soutenu par les collectivités locales. Concernant les dons aux associations, cette forme de défiscalisation coûtera très cher, et la dissémination de ces dons nuira à l'efficacité de la mesure.

**M. Bernard Delcros.** – Je remercie M. Gold d'avoir ouvert ce débat. Le levier fiscal est-il le bon moyen d'accompagner les associations ? Moins de la moitié des ménages français paient l'impôt sur le revenu. Surtout, nous risquons de créer des disparités entre associations et de pénaliser des associations particulièrement utiles, comme Emmaüs. De plus, dans cette commission, nous encourageons la suppression des niches fiscales ! Nous pourrions réfléchir à un levier budgétaire pour encourager les adhésions.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Nous connaissons une crise importante dans le bénévolat : voyez les sapeurs-pompiers et toutes les associations. Le champ du problème est beaucoup plus vaste. Il y a deux ans, la commission des finances avait auditionné les associations : les donateurs ne semblaient pas être motivés par la défiscalisation. Mme la rapporteure pourrait-elle nous préciser à nouveau ces éléments ?

**Mme Christine Lavarde.** – Se pose en creux une question plus difficile à résoudre, celle de la rémunération des encadrants sportifs. Le chômage partiel a permis de les rémunérer, car ils disposent d'un contrat de travail. Ce n'est pas le cas pour des encadrants bénévoles, détenteurs d'un diplôme d'État, mais qui n'ont pas de contrat de travail en tant que tel. Certaines associations ont souhaité les garder dans leur structure, malgré l'absence de recettes. Il faudrait travailler sur la rémunération de tous les bénévoles diplômés, pour pouvoir les soutenir en temps de crise.

**M. Patrice Joly.** – Nous nous faisons des nœuds au cerveau ! Les sommes concernées sont relativement faibles. Symboliquement, il faut transmettre un message à la vie associative, même si, personnellement, je suis très réservé sur les réductions fiscales, qui permettent en fait à chacun de décider de ce qu'il fait de l'impôt.

**M. Claude Raynal, président.** – Grâce à vos interventions, chers collègues, nous prenons la mesure de la diversité du monde associatif ! La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Tous, ici, nous sommes très sensibles au fait que ce lien social doit reprendre vie dans nos territoires. Dans ma commune, deux associations ne pourront pas reprendre leurs activités, quel dommage ! Or, ces associations sont vitales pour les hommes et les femmes qui vivent dans ces territoires.

Toutefois, le dispositif proposé ne me semble pas adapté. Le crédit d'impôt peut sembler opportun, mais il produit ses effets au cours de l'année  $n + 2$  ! Par ailleurs, revenons à la discipline budgétaire ; nous sommes incapables de calculer le coût du dispositif. Aucun des deux volets proposés ne correspond aux besoins des associations.

Madame Vermeillet, nous avons interrogé la direction de la législation fiscale (DLF). Les aspects incitatifs jouent très peu ! Voyez l'exemple de la réduction d'impôt exceptionnelle pour don à la cathédrale Notre-Dame de Paris : elle a été bien moins utilisée que prévu.

Un employeur sur deux dans le monde associatif a bénéficié du chômage partiel, ce qui constitue une aide considérable. En revanche, beaucoup d'associations n'ont pas demandé d'aides. Ces associations sont très petites, les bénévoles sont souvent peu familiers d'internet... voilà qui freine l'aide. En passant, cela nous rappelle que le sujet du numérique devra être abordé. Au quotidien, nos associations bricolent !

*Le périmètre de la proposition de loi pour l'application de l'article 45 de la Constitution est adopté.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi.*

## **Contrôle budgétaire - Communication sur le financement des aires protégées**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons maintenant entendre une communication de Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sur le financement des aires protégées.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – En janvier 2021, le Gouvernement a publié la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), qui couvre pour la première fois la métropole et les outre-mer, la terre et la mer. À l'horizon de 2030, les objectifs de couverture sont les suivants : 30 % du territoire national sous protection dont 10 % sous protection forte. À l'heure actuelle, 23,5 % du territoire est protégé, et 1,8 % avec une protection forte. La marche est importante. Les objectifs de couverture, pour le Président de la République, doivent être atteints en 2022. Il y parviendra, car annoncer

une protection et protéger et gérer réellement un territoire, avec les financements associés, sont deux choses différentes.

Cette stratégie nationale se décline en plans d'action triennaux, qui se déclinent eux-mêmes en plans d'action régionaux, car la région est cheffe de file en matière de protection de la biodiversité.

D'après la définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), une aire protégée est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ».

Ce cadre se décline en treize catégories d'aires protégées à terre et onze en mer, qui font l'objet de dispositifs de protection différents, que je regroupe en quatre familles principales : la protection réglementaire – comme les réserves naturelles –, la protection contractuelle – parcs naturels régionaux et sites Natura 2000 par exemple –, la protection par la maîtrise foncière – acquisitions de sites par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les Conservatoires des espaces naturels – et enfin la protection au titre des conventions et des engagements européens internationaux – patrimoine mondial de l'Unesco ou zones protégées par la Convention de Ramsar.

En 2019, 5,5 % des espaces terrestres étaient protégés à plusieurs titres, puisque des aires peuvent se recouper. Une partie de cette complexité vient de l'ancienneté de cette politique : le premier décret en la matière remonte à Napoléon III, qui, en 1861, a ainsi protégé le massif de la forêt de Fontainebleau. Les parcs nationaux sont créés en 1960, avant que les textes européens ne prennent leur essor : directive « Oiseaux » en 1979, directive « Habitats-Faune-Flore » en 1992, ces grandes directives fixant le cadre du réseau Natura 2000. L'Union européenne vient de définir sa nouvelle stratégie en matière de biodiversité, sachant que l'ensemble de cette politique est chapeauté par un cadre international : depuis la Convention de Rio en 1992 jusqu'à une future Convention sur la diversité biologique, qui se tiendra en Chine en 2022. En France, nous avons redéfini nos objectifs en janvier 2021 : l'articulation des calendriers peut sembler surprenante.

Les acteurs sont extrêmement divers. La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) centralise ces politiques au niveau de l'État, et l'Office français de la biodiversité (OFB) est un acteur majeur, qui dispose également de financements.

Les acteurs de terrain indiquent que, au quotidien, cette complexité autorise une réponse appropriée à chaque spécificité locale. Soit. Voilà qui est moins vrai pour les financements : la diversité des acteurs implique un financement très éclaté. Il manque en outre une notion de bénéfice économique rapporté à la gestion de la nature. Cependant, chaque acteur reconnaît que ces aires protégées participent à d'autres objectifs : écotourisme, attractivité du territoire, emplois non délocalisables, éducation, développement rural, intégration sociale, etc. C'est pourquoi l'État et les collectivités soutiennent financièrement cette politique.

Nous estimons que l'État et les opérateurs, en 2021, ont dépensé entre 230 et 250 millions d'euros pour l'ensemble des aires protégées, somme à laquelle il faut ajouter celles versées par les collectivités territoriales, très difficiles à chiffrer. Une étude récente indique qu'en 2018, 345 millions d'euros ont été versés en faveur des aires protégées, tous

niveaux de collectivités confondus. Cependant, elles reçoivent également des aides de l'État et de ses opérateurs, de sorte que le montant alloué aux aires protégées à partir de leurs ressources propres n'est pas connu précisément.

Les départements peuvent financer leur politique « Espaces naturels sensibles » (ENS) par la part départementale de la taxe d'aménagement qu'ils perçoivent, assise sur les autorisations d'urbanisme, dont le taux ne peut excéder 2,5 % : en 2015, chaque département a alloué en moyenne environ 3,9 millions d'euros à la politique « ENS ».

Les régions sont « cheffes de file » dans le domaine de la biodiversité. Elles ne bénéficient toutefois pas de ressources spécifiques. Nous n'avons pas pu avoir d'échanges avec Régions de France, et je le regrette. Il existe une inquiétude, car la loi « 3DS » en cours d'examen prévoit la décentralisation de l'animation des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions. Les crédits distribués *via* le programme budgétaire 113 persisteront-ils ? Cette question inquiète d'autant plus les acteurs que ce transfert semble ne pas s'accompagner de ressources supplémentaires pour les régions.

Les besoins de financement sont très rigides. La masse salariale représente un poids important dans le total des dépenses : 68 % en 2020 du budget des parcs nationaux ; 85 % pour les réserves ; près de la moitié du budget des conservatoires d'espaces naturels. Selon un rapport de juillet 2019, s'agissant des aires marines protégées, « 38 % des gestionnaires enquêtés estiment ne pas être en capacité d'intervenir sur les usages qui affectent les milieux dont ils ont en charge la protection, en particulier s'agissant des activités et de la fréquentation touristique et des vecteurs de pollution ». En clair, ils manquent de moyens pour exercer leurs missions !

Peut-on alors atteindre les objectifs présidentiels ? La SNAP vise à couvrir au moins 30 % du territoire national et des eaux maritimes par un réseau d'aires protégées d'ici à 2022, mais qui seront effectivement gérées en 2030. Nous pourrions sans doute atteindre l'objectif de 30 % grâce à notre immense patrimoine maritime. Songez au parc naturel marin des Glorieuses, par exemple. Mais encore faudra-t-il pouvoir les gérer, avec des moyens adaptés ! Or cette annonce a été faite sans aucun audit préalable. La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) reconnaît qu'il est difficile d'évaluer les moyens financiers et humains nécessaires, car on ne connaît pas encore les zones qui permettront de remplir l'objectif des 30 % de couverture. L'analyse des besoins des structures pour atteindre les objectifs fixés par la nouvelle stratégie est seulement en cours de réalisation. Le Gouvernement a en effet missionné une équipe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dont les conclusions devraient être remises d'ici à la fin de l'année.

Enfin, les objectifs fixés paraissent en décalage avec les contraintes des opérateurs : le Conservatoire du littoral se voit ainsi confier, par la SNAP, un objectif de renforcement de la protection du littoral par l'extension de son domaine protégé d'au moins 6 000 hectares supplémentaires. Or, le Conservatoire est majoritairement financé par l'affectation plafonnée d'une partie du droit annuel de francisation et de navigation, qui est donc stable dans le temps.

C'est pourquoi nous avançons quelques pistes. Cette politique doit s'inscrire dans la durée. Or, pour le moment, elle relève d'une gestion à courte vue, à l'année. Les acteurs réclament de la visibilité. Nous recommandons donc de mettre en place des contrats d'objectifs et de performance pluriannuels, gages de visibilité des engagements financiers de

l'État et des opérateurs sur plusieurs années. Il convient aussi d'éviter la mise en place d'une fiscalité punitive. Il serait en effet paradoxal de faire dépendre le financement des aires protégées de la poursuite d'atteintes à la nature.

Il faut plutôt inciter à la protection. Les communes rurales qui touchaient une compensation de l'État en raison de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties s'appliquant aux sites « Natura 2000 » ont vu cette compensation fondre au fil des années, car celle-ci a été intégrée au périmètre des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales. En 2019, une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, concernant notamment les sites « Natura 2000 », a été créée, mais sur 13 128 communes concernées par un site « Natura 2000 », très peu la touchent en réalité. L'État semble avoir pris conscience du problème et un article du projet de loi de finances pour 2022, présenté le 22 septembre, constitue une avancée à cet égard. C'est un bon signal. La démarche de contractualisation pour la régulation de la dépense locale entre l'État et les collectivités va sans doute se poursuivre. Or, dans ce cadre, en cas de régulation des dépenses de fonctionnement, les politiques de biodiversité sont une variable d'ajustement pour les collectivités. C'est pourquoi il faudrait isoler les recettes et les dépenses liées aux espaces naturels sensibles au sein d'un budget annexe, afin de valoriser l'action des collectivités concernées en faveur de la biodiversité et des espaces naturels.

Lors du montage d'un projet cofinancé par les fonds européens, les parcs nationaux ou autres structures gestionnaires d'aires protégées doivent avancer tout ou partie de la somme qui sera ensuite prise en charge par l'Union européenne. Il conviendrait que l'État mette en place un fonds dédié pour gérer le décalage de trésorerie et faciliter la mobilisation des fonds européens.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) oblige par ailleurs les PNR à autofinancer 30 % de leurs opérations d'investissement. Cette règle mériterait d'être revue, car elle est difficilement compatible avec les capacités d'autofinancement des parcs.

Enfin, il serait judicieux de donner une valeur économique à ces espaces. Ces derniers apportent beaucoup à l'environnement, mais sont dénués de valeur économique. Dans la baie du Mont Saint-Michel, par exemple, une exploitation économique limitée existe : pour traverser la baie, il faut recourir aux services d'un guide agréé. Nous pourrions reproduire cela dans toutes les aires protégées pour tirer une recette de l'utilisation de la nature : on pourrait créer des randonnées guidées dans les parcs, développer différents usages payants, afin que ceux qui profitent de ces espaces contribuent financièrement à leur entretien. La valeur écologique de ces territoires est forte. Ceux qui aiment courir préfèrent aller courir dans la nature plutôt que sur du bitume ! Valorisons ces usages. Je propose d'instaurer une contribution obligatoire au financement des aires protégées qui serait due par les organisateurs d'activités économiques au sein de ces espaces, que ces activités soient culturelles ou sportives.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour cette synthèse sur un dispositif complexe.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci pour ce rapport vivifiant, sur un dispositif, en effet, « labyrinthique ». Notre rapporteur a raison, ces espaces ont une valeur. Ce sujet me rappelle les débats au sein de la commission d'enquête sur l'évaluation du coût économique de la pollution de l'air. Conférer une valeur économique à

ces espaces est la meilleure manière de les protéger. Pour le reste, le dispositif est un vrai bazar, les compétences se chevauchent, nul ne se précipite pour intervenir, et cela ne gêne personne de proclamer dans les médias de grandes ambitions, sans actes...

**M. Jérôme Bascher.** – Ce dispositif est un labyrinthe de contraintes de tous ordres : à cause de ces dernières, les petites collectivités qui abritent des sites protégés ne peuvent guère agir. En Haute-Corse, par exemple, les contraintes de la loi Montagne et de la loi Littoral se combinent, et finalement on ne peut plus rien faire ! Il est temps de rationaliser. Je salue l'effort de notre rapporteur pour remettre de la lumière dans le maquis des aires protégées. Le ministère lui-même semble ne pas savoir ce qui se passe ni maîtriser l'effet des normes qu'il produit...

**M. Charles Guéné.** – L'instauration d'une contribution obligatoire au financement des aires protégées, qui serait acquittée par les organisateurs d'activités économiques, est une piste intéressante, mais les activités possibles sont limitées : par exemple, on ne peut pas installer d'éoliennes ni de panneaux photovoltaïques, ce qui semble paradoxal. Les crédits de la dotation « Natura 2000 » ne compensent pas le prélèvement effectué sur les parcs nationaux au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques. À ce rythme, le risque est que ces zones protégées se désertifient.

**M. Claude Raynal, président.** – Le rapport montre la complexité du système, faute de principes clairs et d'une répartition nette des compétences. Il faudrait distinguer ce qui relève du régalien et ce qui relève d'autres financements, et notamment des choix de chacun. Faire contribuer les acteurs économiques pour leurs prestations est une idée intéressante.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Finalement, je ne sais plus si avoir une aire protégée est une chance pour une commune. Elles sont inscrites dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, dans les schémas de cohérence territoriale, etc. Ces zones sont-elles vécues comme une source supplémentaire de contraintes, comme les périmètres de protection contre les inondations ou contre les éboulements, ou bien comme une chance pour le développement du territoire ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Cette complexité, récurrente en France, montre la difficulté de réaliser la transition écologique. Ces zones ont une valeur, en effet, mais on ne sait pas leur donner un prix. Ne faut-il pas revoir nos modalités d'analyse ? Il me semble que l'on atteint les limites de notre système.

**M. Gérard Longuet.** – La complexité du dispositif résulte d'un empilement au fil du temps de dispositifs et d'objectifs de natures différentes.

Les premiers dispositifs visaient à éviter les constructions humaines excessives, dépourvues d'harmonie, mais les normes changent et bien des bâtiments anciens protégés n'obtiendraient pas un permis de construire aujourd'hui.

Puis est venue la préoccupation des paysages. Cela est devenu encore plus compliqué. Dans une zone agricole, comme le parc naturel régional de Lorraine, il faut tenir compte des contraintes de production : ces terres constituent un outil de travail pour les agriculteurs. Si on les classe au titre de la protection des paysages, il faut les indemniser et cela devient très complexe.

Avec la biodiversité, qui est peu visible et constitue une notion sans limites claires, la complexité ne fait que s'accroître.

Finalement, la complexité résulte d'une absence de choix. Le rapporteur indique que la plupart des atteintes à la biodiversité liées à des « activités anthropiques » ne font pas l'objet d'une taxe. Derrière cette notion se cache en fait l'art de vivre. Quand Michel d'Ornano a créé le Conservatoire du littoral, les règles étaient simples : le Conservatoire achetait les terres, le droit de propriété était respecté et les constructions dans la zone des 100 mètres étaient interdites. Aujourd'hui, les normes de biodiversité s'entassent et manquent de lisibilité. Le droit de propriété individuelle et les droits humains s'effacent derrière des préoccupations esthétiques relatives concernant les paysages, qui sont discutables, et la biodiversité, qui sont incompréhensibles. Or personne n'a envie de payer pour quelque chose qu'il ne comprend pas !

**M. Marc Laménie.** – La complexité est frappante. Il est difficile de chiffrer l'engagement des collectivités territoriales. Les opérateurs de l'État sont nombreux. Ma question portera sur l'Office national des forêts (ONF). Quel est son rôle ?

**M. Christian Bilhac.** – Dans les aires protégées, il faut aussi protéger les humains. Dans une zone protégée près de chez moi, qui est très accidentée et dangereuse, je ne comprends pas pourquoi on interdit l'installation d'une antenne-relais de téléphonie mobile, qui pourrait aider les secours à intervenir. Dans un autre site, on ne peut pas installer un poste de secours. L'État devrait accorder des dérogations pour les installations consacrées à la sécurité des personnes.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Sur les 230 à 250 millions de crédits alloués par l'État et ses opérateurs aux aires protégées, la part de l'État n'est que de 72 millions, le reste provenant de ressources de l'OFB, des agences de l'eau et d'autres opérateurs.

Ces espaces ne sont pas des déserts dépourvus d'activité. Le parc du Marquenterre, en baie de Somme, accueille ainsi des activités de mytiliculture. Des activités économiques sont possibles, mais elles sont encadrées. On pourrait envisager de développer des sorties guidées, des randonnées avec bivouac, des excursions photographiques, etc. Selon les zones, différentes activités sont autorisées ou interdites.

Ces zones ont une valeur évidente, même si on n'a pas encore trouvé leur prix économique : il suffit de constater leur surfréquentation. À Port-Cros, il a fallu limiter la circulation à vélo dans une partie de l'île cet été. Les parcs sont parfois contraints de limiter les entrées. Il faut aussi s'interroger sur le mode de consommation de ces espaces. Ainsi, 80 % des touristes viennent en Baie de Somme en voiture individuelle pour observer les oiseaux, ce qui ne va pas dans le sens de la politique de développement durable des territoires et de la transition écologique. Il faut donc trouver les moyens d'articuler tous ces objectifs.

Lorsqu'une collectivité devient membre d'un PNR, elle signe une charte qui s'impose aux documents d'urbanisme. Les PNR sont en effet gérés par des syndicats où siègent les collectivités : celles-ci participent donc à la définition de la politique menée. Il est possible d'exploiter la valeur économique par une délégation de service public, comme les refuges dans le parc de la Vanoise. Cela permet de concilier protection du territoire et économie. Enfin, j'aborde la question de l'ONF dans mon rapport.

*La commission autorise la publication de la communication de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.*

### **Contrôle budgétaire - Communication sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011 (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement*

### **Contrôle budgétaire - communication sur la situation financière de la SNCF**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons maintenant entendre nos collègues Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, rapporteurs spéciaux, sur la situation financière de la SNCF.

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – Nous ne vous apprendrons pas que la situation financière de la SNCF a été affectée par la crise sanitaire, alors qu'elle était déjà préoccupante auparavant, malgré les réformes.

Aujourd'hui, nous souhaitons partager avec vous un point d'étape de notre contrôle avant la remise de notre rapport en début d'année prochaine.

Les préoccupations sur la situation financière de la SNCF ne datent pas d'hier et plusieurs réformes, nécessaires, mais insuffisantes, ont eu pour ambition de remettre les comptes de l'entreprise dans le vert.

À sa création en 1997, Réseau ferré de France (RFF) a repris les deux-tiers de la dette de la SNCF. À partir de cette date, l'endettement du gestionnaire de réseau est devenu le point noir du système. La dette de RFF s'est emballée, passant de 20 à 40 milliards d'euros en 2014. RFF était structurellement déficitaire. Ce déficit expliquait environ la moitié de sa dette, par ailleurs largement lestée par le financement des lignes à grande vitesse (LGV). Les décisions de l'État sont donc très largement responsables de cette dérive financière.

Face à ce constat, la loi du 4 août 2014 crée un groupe ferroviaire unifié au sein duquel SNCF Réseau assure la mission de gestionnaire d'infrastructures. Plusieurs mesures devaient contribuer à maîtriser sa dette : une règle d'or, un contrat de performance, ou encore un dispositif de financement du réseau par un fonds de concours alimenté par 40 % du bénéfice récurrent de SNCF Mobilités.

Mais cette réforme n'a pas suffi. En 2017, la dette du groupe atteignait 54,6 milliards d'euros. Le contrat de performance de SNCF Réseau présentait des insuffisances manifestes dès l'origine. Sa trajectoire financière était insincère. Sa caducité a été confirmée dès 2018 avec la remise en cause de la trajectoire des péages.

La réforme de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire était indispensable. Plusieurs mesures donnent des marges de manœuvre à la SNCF : sa réorganisation en sociétés anonymes, le renforcement de la règle d'or, la suppression du statut de cheminot et la reprise de dette par l'État (35 milliards d'euros en tout, dont 25 milliards en 2020 et 10 milliards au titre du projet de loi de finances pour 2022).



En augmentant la contribution de SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs, au fonds de concours (60 % du bénéfice récurrent), la réforme portait l'ambition d'un système financièrement autoporteur.

La réforme donne plus de responsabilités et de leviers d'action au groupe pour qu'il gagne en compétitivité. Il doit désormais s'en saisir.

La nouvelle gouvernance continue de poser question au regard de l'indépendance réelle du gestionnaire d'infrastructures et de l'évolution progressive des rapports avec l'État.

Aujourd'hui, la réforme se trouve malmenée, car certaines de ses hypothèses sous-jacentes sont remises en cause, la principale étant la vitalité de la grande vitesse, que la crise pourrait affecter structurellement.

Dans ce contexte, et malgré les engagements renouvelés de la SNCF et de l'État, on peut s'interroger sur la soutenabilité des jalons financiers fixés.

Déjà très ambitieux avant la crise, ils ne doivent pas être poursuivis au détriment de la régénération et de la modernisation du réseau.

Aujourd'hui, notre crainte est que les réformes nécessaires que nous venons de rappeler ne soient pas suffisantes pour assurer l'équilibre financier de la SNCF.

Alors que la situation financière de la SNCF restait très fragile avant la crise, le rétablissement prochain de son équilibre apparaît incertain. Avant la crise, son flux de trésorerie annuel restait négatif à hauteur de plus de 2 milliards d'euros.

Le cumul des grèves de l'hiver 2019-2020 et de la crise sanitaire a provoqué un choc sans précédent. En 2020, son chiffre d'affaires s'est contracté de 14 %, sa marge opérationnelle a été divisée par trois et sa dette a progressé de 3 milliards d'euros. Au premier semestre 2021, bien qu'atténués, les effets de la crise continuent de se faire sentir. Et malheureusement, des stigmates durables de celle-ci sont à craindre.

Les modalités de financement du réseau et la performance du gestionnaire d'infrastructures sont au cœur de la problématique.

Nous avons été interpellés par l'absence de financement de la modernisation du réseau. Il est nécessaire de faire la distinction entre régénération et modernisation du réseau car parfois certains font l'amalgame. La régénération du réseau, c'est-à-dire la remise en état de ses composantes, a été renforcée. Mais aucun financement n'est prévu pour sa modernisation, c'est-à-dire la mise en place de systèmes plus performants.

Il existe deux principaux programmes de modernisation. La commande centralisée du réseau passe par la mise en place de véritables tours de contrôle. Les 2 200 postes d'aiguillages actuels pourraient être remplacés par une quinzaine de ces structures centralisées. L'ERTMS est un système de signalisation européen qui permet d'augmenter la fréquence de circulation des trains, indispensable dans le contexte d'ouverture à la concurrence et pour le développement du fret. Alors que ces programmes sont source d'efficacité, la France est en retard car l'État n'a prévu aucun financement. Viser des objectifs de retour à l'équilibre financier sans intégrer l'enjeu de la modernisation du réseau n'est pas satisfaisant. Le coût de la commande centralisée pourrait s'élever à 15 milliards d'euros ; celui de l'ERTMS à 20 milliards d'euros.

Le modèle français de financement du réseau se distingue de celui de plusieurs de ses partenaires et pourrait être questionné. Il repose largement sur le gestionnaire d'infrastructures, qui doit en couvrir le coût complet. Ce modèle induit une lourde pression financière sur SNCF Réseau et des péages élevés.

Une étude récente démontre que les redevances d'accès au réseau par train-kilomètre sont en moyenne deux fois plus élevées en France qu'en Europe. Ce modèle de financement freine la concurrence et pénalise la compétitivité du ferroviaire.

Malgré ces péages élevés, la situation financière du gestionnaire d'infrastructures est structurellement dégradée. Sa marge opérationnelle est structurellement insuffisante pour couvrir le montant de ses investissements et sa dette augmente de 2 à 3 milliards d'euros chaque année. Les 1,3 milliard d'euros de frais financiers expliquaient une part de ce déficit. La reprise de dette doit alléger ce fardeau à condition que la dette ne se reconstitue pas.

Notre modèle de financement du réseau est très vulnérable aux chocs conjoncturels. Pour cette raison, l'État a prévu d'injecter 4 milliards d'euros pour assurer la régénération du réseau. Néanmoins, ce concours n'avait pas pu intégrer les conséquences de l'ensemble des confinements successifs. Des pertes complémentaires non compensées conjuguées à la poursuite des engagements financiers pris en 2018 pourraient à l'avenir faire peser un risque sur le financement de la régénération du réseau.

La viabilité de la situation financière du groupe et du modèle ferroviaire doit passer par une amélioration significative de la performance de SNCF Réseau. Des études montrent qu'un agent de SNCF Réseau fait circuler en moyenne 1,3 fois moins de trains que ses homologues allemands.

Le contrat de performance de 2017 prévoyait des gains d'efficience de 1,2 milliard d'euros d'ici à 2026. La réforme de 2018 a relevé l'objectif de 400 millions d'euros. Ces engagements doivent être tenus.

Plusieurs leviers d'efficience doivent être actionnés : poursuite des plans d'économies structurelles, réformes des ressources humaines, modernisation des systèmes d'information, sous-traitance et modernisation du réseau.

Les perspectives financières de la SNCF et du modèle ferroviaire reposent sur le contrat de performance de SNCF Réseau. Le contrat actuel, mort-né, devait être actualisé en 2020. Les négociations se prolongent et leur finalisation est sans cesse repoussée. Elle est désormais annoncée pour le printemps 2022. Cette situation est regrettable, car elle nous prive de visibilité. Le nouveau contrat ne devra pas reproduire les erreurs du précédent. Il devra fixer des objectifs de performance ambitieux à SNCF Réseau, des engagements de financement forts de l'État, ainsi qu'une trajectoire financière sincère.

Le financement du réseau et les perspectives financières de la SNCF semblent devoir intégrer une nouvelle inconnue que l'on n'attendait pas et qui remet en cause les engagements de l'État : la relance inattendue des grands projets de LGV. Alors qu'au début du quinquennat la priorité a été donnée à la régénération du réseau et aux trains du quotidien, le Premier ministre a annoncé de nouvelles LGV, pour un coût à hauteur de 15 milliards d'euros, sans que rien de concret ne soit dit de leur financement. On est donc en droit de se demander si la règle d'or protégera véritablement SNCF Réseau.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial.** – La concurrence et la crise braquent les projecteurs vers SNCF Voyageurs. La progression de son endettement est préoccupante : en 2020, il s'est creusé de 1,4 milliard d'euros, soit une augmentation de près de 80 %. Il a atteint 3,3 milliards d'euros, soit seize fois le niveau prévu au budget initial 2020.

Les péages ont représenté 60 % des charges d'exploitation de SNCF Voyageurs en 2020 contre 40 % habituellement.

En conséquence, SNCF Voyageurs a sérieusement réduit ses dépenses d'investissement. Il pourrait en résulter un cercle vicieux susceptible de menacer sa compétitivité.

L'État n'a pas prévu de soutenir l'opérateur de transport. Il a concentré ses concours financiers sur le gestionnaire d'infrastructures.

Préoccupantes, les perspectives de SNCF Voyageurs font planer une ombre sur le modèle ferroviaire.

Par ailleurs, Fret SNCF est structurellement déficitaire. Sa marge opérationnelle est négative. Elle perd en moyenne 250 millions d'euros par an. Sa dette de 5 milliards d'euros a été reprise par la société mère, mais cette décision fait l'objet d'un contentieux devant la Commission européenne. C'est une menace qui pèse sur l'entreprise. Par ailleurs, les parts de marchés de Fret SNCF s'érodent.

La pérennité financière de Fret SNCF dépend des concours de l'État, indispensables pour compenser des activités structurellement déficitaires. Ces concours ont été renforcés en 2021 et nous saluons les engagements de l'État pris mi-septembre. Le prolongement des aides au moins jusqu'en 2024 donne plus de visibilité à la société dans la perspective de l'objectif de doublement de la part modale du fret.

Les difficultés financières de la SNCF ne doivent pas se répercuter sur la qualité de la desserte des territoires. Les « contrats petites lignes » constituent un réel progrès qui clarifie leurs conditions de financement. Ils doivent se concrétiser par de véritables protocoles financiers. Les investissements en régénération ont été maintenus, conformément à la loi d'orientation des mobilités.

La gestion de l'infrastructure des lignes de desserte fine du territoire est aujourd'hui déficitaire pour SNCF Réseau. Toutefois, la possibilité d'un transfert de leur infrastructure aux régions pourrait générer des gains de performance.

Notamment à travers ses filiales Geodis et Keolis, SNCF poursuit une stratégie de diversification et de mondialisation. Au cours de l'année 2020, Géodis et Keolis ont représenté presque la moitié du chiffre d'affaires du groupe et 60 % de sa marge opérationnelle. Ces activités ont fait montre d'une grande résilience au cours de la crise. Géodis affiche même des performances inédites. Elles contribuent à améliorer la situation financière du groupe, mais il est nécessaire de veiller à ce que le cœur ferroviaire français demeure sa priorité absolue.

La SNCF doit gagner en compétitivité. Elle met en œuvre des plans d'économies sur les frais généraux et administratifs, les achats ou encore l'immobilier. Pour affronter la crise, la SNCF a réalisé des plans d'économies exceptionnels de 4 milliards d'euros sur deux ans. Ils étaient indispensables, mais une part significative de ces économies n'est pas

structurelle. Certaines ont un simple effet de trésorerie quand d'autres résultent de la baisse du chiffre d'affaires ou de dispositifs de soutien gouvernementaux.

Des leviers structurels de productivité restent à mobiliser en matière de ressources humaines. Le législateur a fait sa part du travail avec l'extinction du statut de cheminot. La SNCF a les clés en main pour engager des réformes. Nous sommes conscients que ce sujet est sensible, mais des marges d'efficience restent à explorer.

Il existe des situations de sureffectifs à résorber. La trajectoire de réduction des effectifs doit être poursuivie à son niveau actuel (baisse de 10 % en dix ans), en dépit des tensions liées à la diminution des départs naturels. Chez SNCF Réseau, la polyvalence des agents pourrait être développée.

La SNCF pourrait davantage décentraliser les négociations sociales au plus près de ses activités. À l'issue de la réforme, elle n'a pas retenu la solution du *big bang* en passant d'un accord d'entreprise à l'échelle du groupe à des accords sur mesure par activités. Nous avons néanmoins la conviction que cette évolution sera nécessaire.

Nous considérons qu'une réflexion est nécessaire sur les facilités de circulation. D'après un récent rapport, leur coût atteindrait 105 millions d'euros par an. Leur périmètre, étendu jusqu'aux grands-parents du partenaire, pourrait être interrogé. La légalité de l'inclusion des ascendants semble d'ailleurs contestable et leur traitement fiscal et social pose aussi question. Enfin, le système est trop opaque.

Nous nourrissons certaines inquiétudes quant aux perspectives du modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire. Ils sont totalement dépendants du TGV et même des seules 50 % de lignes TGV rentables. La ligne Paris-Lyon à elle seule, la plus profitable de toutes, alimente largement ce système qui repose sur une triple péréquation.

Premièrement, au sein de l'activité grande vitesse, les lignes rentables servent à compenser les pertes sur les autres. Deuxièmement, deux taxes prélevées sur l'activité grande vitesse financent le déficit structurel des trains d'équilibre du territoire (TET), les Intercités. Leur disparition devrait intervenir en deux temps d'ici 2023. Enfin, troisièmement, une partie des bénéfices de la grande vitesse finance le réseau.

La viabilité des modèles du groupe et du ferroviaire est donc conditionnée à la vitalité de la grande vitesse. Or plusieurs incertitudes pèsent sur ses perspectives. Le TGV a subi un véritable « accident industriel » et la crise aura des conséquences durables sur les habitudes de mobilité. La baisse de la clientèle professionnelle sera structurelle. Or c'est la plus rentable. Avec moins de voyageurs premium, il faudra plus de passagers pour rentabiliser le TGV. Les taux d'occupation nécessaires pourraient ne pas être atteints au moins au cours des deux années à venir.

Le grand pari stratégique de la SNCF va aussi affecter la rentabilité du TGV. Ce pari vise à rechercher un accroissement des volumes de voyageurs quitte à rogner sur les marges, à l'inverse de la stratégie commerciale jusqu'alors en vigueur. Audacieux et rendu probablement plus nécessaire encore par les effets de la crise sur les voyages d'affaires, ce pari n'en est pas moins risqué. D'une certaine façon, le Ouigo cannibalise le TGV Inoui, qui était très profitable avant la crise. Cet été, la SNCF a lancé une nouvelle politique tarifaire baptisée Easy TGV, qui semble porter ses fruits.

La réussite de cette stratégie dépendra de la capacité de la SNCF à attirer la clientèle loisirs, des voyageurs soucieux de leur empreinte environnementale, mais aussi des professionnels.

Les modèles économiques de la SNCF et du système ferroviaire sont dépendants de la réussite de cette stratégie. Si la grande vitesse ne retrouvait pas un niveau de rentabilité suffisant, l'ensemble du système de financement du ferroviaire en France devrait être remis à plat.

Si nous sommes convaincus qu'elle est absolument essentielle et bénéfique à l'ensemble du système, l'ouverture à la concurrence affectera les équilibres du modèle. Elle pèsera sur le chiffre d'affaires de SNCF Voyageurs. Ses conséquences pourraient se chiffrer, à terme, à plusieurs centaines de millions d'euros.

Les nouveaux entrants vont rapidement se positionner sur les lignes les plus profitables avec des effets de baisse des prix et des taux de marge qui vont mettre le système de financement du ferroviaire sous tension. Les bénéficiaires de SNCF Voyageurs pourront-ils et devraient-ils continuer à financer le réseau ? Nous devons conduire cette réflexion, car, à terme, faute d'un modèle économique viable, la SNCF pourrait en venir à remettre en cause l'exploitation des lignes non rentables.

À ce stade de nos travaux, nous souhaitons vous faire partager les principales interrogations pour lesquelles nous envisageons de proposer des recommandations lors de la remise de notre rapport terminal en février prochain. Par ailleurs, et c'est tout l'intérêt de ce bilan d'étape, nous serons très attentifs aux autres questionnements que vous pourrez nous suggérer au cours de nos échanges.

Plusieurs points saillants ont émergé de nos travaux : les conditions de financement du réseau et de sa modernisation ; l'avenir du modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire ; les gisements d'efficience du groupe à mobiliser, en particulier du côté des ressources humaines ou de la performance du gestionnaire d'infrastructure ; notre impatience quant à l'actualisation, sans cesse reportée, d'un contrat de performance qui est la véritable clé de voûte du système ; une nécessaire vigilance quant à l'évolution de la situation de SNCF Voyageurs ; ou encore sur les conditions d'une ouverture à la concurrence qui soit réelle et appuyée sur une véritable indépendance de SNCF Réseau.

**M. Éric Bocquet.** – En 2020, année exceptionnelle, le chiffre d'affaires est passé de 35 à 30 milliards d'euros, ce qui a aggravé la dette. Le rapport ne dit rien de la politique « tout TGV » menée depuis quarante ans, intéressante, mais qui a laissé de côté le train du quotidien. De fait, 90 % de cette dette est liée à l'infrastructure. Plutôt que l'exploitation, c'est le poids de ces investissements assumés essentiellement par la SNCF sur ces dizaines d'années qui pose problème. Les frais financiers supportés par la SNCF affectent donc son équilibre financier.

Rappelons aussi que le coût du kilomètre de voie ferrée a été multiplié par cinq en quarante ans (5 millions d'euros en 1981).

Les rapporteurs spéciaux ont raison de dire qu'il faut investir maintenant pour moderniser le réseau, indépendamment de la dette, comme les Américains vont le faire.

On vante régulièrement les bienfaits de l'ouverture à la concurrence. Or, au Royaume-Uni, Boris Johnson a décidé de renationaliser deux des seize concessions privées, en raison des problèmes de retard, d'entretien de réseau, de sécurité. La mise en concurrence n'est pas une formule magique. Voyez l'exemple de l'énergie.

**M. Rémi Féraud.** – Vous avez omis, peut-être volontairement, de parler de SNCF Gares & Connexions. Or la SNCF a renoncé voilà quelques jours à son projet d'investissement sur la gare du Nord, non pas parce qu'il était contesté, mais en raison d'une dérive des coûts de cette maîtrise d'ouvrage public montée avec une filiale du groupe Auchan. Cela montre l'importance financière des investissements et la difficulté de trouver un modèle viable pour les réaliser. Quelle est donc la part de responsabilité de SNCF Gares & Connexions dans les difficultés financières du groupe SNCF dans son ensemble ?

**M. Victorin Lurel.** – Quelle est la nature juridique de la dette de la SNCF ? Quelle analyse au regard de l'encadrement des aides d'État ? Comment sont considérés, sur un plan comptable, ces 25 milliards d'euros ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Les effectifs de la SNCF se réduisent depuis une décennie. Cela masque-t-il l'externalisation de certaines tâches ? Je m'interroge notamment sur les agents de sécurité, de plus en plus nombreux dans les gares.

**M. Philippe Dominati.** – Le déficit structurel de la SNCF est-il une fatalité ? On considère depuis toujours que l'État et les collectivités territoriales devront éternellement faire du bricolage pour assurer un service viable aux usagers. Les entreprises ferroviaires européennes sont-elles aussi déficitaires et sont-elles exploitées de manière aussi peu efficace ? Qu'il y ait un prix à payer pour les investissements structurels, c'est normal, mais ceux-ci sont amortis au bout d'un certain temps.

On a souvent évoqué la Deutsche Bahn et cité le cas allemand. Ceux qui prennent le TGV à Forbach disposent d'éléments de comparaison.

Donc, la SNCF continuera-t-elle à être un gouffre sans fond pendant des décennies ? Ou bien est-elle compétitive par rapport aux autres entreprises européennes ?

**Mme Christine Lavarde.** – La SNCF dispose-t-elle de modèles de prévision d'évolution de ses recettes avec la mise en place des différentes politiques de transport ferroviaire ? Je pense notamment aux travaux de régénération, qui entraînent la fermeture temporaire de lignes ou la réduction du nombre de trains en circulation, mais également à la diversification de ses activités.

S'agissant du fret ferroviaire, les péages dus par les trains de fret sont inférieurs aux péages dus par les trains de voyageurs. À défaut, cette activité ne serait pas rentable. Les sillons de fret sont généralement des sillons de nuit, peu utilisés ; si le fret se développe, les trains devront circuler en journée, provoquant une éviction de certains trains de voyageurs.

**M. Jean-Claude Requier.** – Vous évoquez un sujet sensible, à savoir les facilités de circulation, souhaitant que soit questionné leur périmètre. Est-il normal que les grands-parents ou les beaux-parents d'un agent de la SNCF bénéficient de la gratuité des trains, outre ses enfants ? Je n'ignore pas que c'est un sujet sensible.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Un point n’a pas été abordé : comment la SNCF, hier établissement public, aujourd’hui entreprise à capitaux publics avec des filiales, adapte-t-elle sa stratégie aux autres acteurs ? Elle n’a pas le choix, mais elle le fait souvent mal, avec retard.

Il est question d’attribuer aux régions des compétences exercées aujourd’hui par la SNCF sur lesquelles celle-ci est déficitaire. Ainsi, certaines lignes à grande vitesse sont bénéficiaires, tandis que d’autres sont déficitaires. Or la SNCF a annoncé récemment qu’elle allait revoir la fréquence de circulation des trains sur la LGV Est, ceux-ci passant de onze à neuf par jour (peut-être dix), tandis que les Ouigo seront supprimés, avec une nouvelle politique tarifaire.

Or cette ligne a été la première à être financée partiellement par les collectivités. Certes, cette décision relève de la responsabilité de l’entreprise, mais il aurait fallu des échanges préalables non seulement avec les usagers, mais également avec les collectivités pour que chacun puisse s’organiser. D’autant que la clientèle professionnelle est la plus intéressante pour les LGV : il faut donc être attentif aux signaux qui sont envoyés, car toute dégradation de l’offre entraîne une chute de la fréquentation.

Aussi, sans doute conviendrait-il, au regard de l’importance de cette entreprise pour notre pays, d’adopter une stratégie globale autour de la gouvernance de l’entreprise et du partage d’information.

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – Monsieur Bocquet, nous vous présentons non pas un rapport, mais un point d’étape. Il reste donc des sujets à creuser.

Effectivement, c’est non seulement le financement du réseau qui a conduit la SNCF dans cette situation financière, mais c’est surtout l’État qui en est responsable, avec sa politique du « tout TGV » qui a conduit à sacrifier totalement la régénération du réseau, entraînant des coûts importants. Je suis d’accord avec vous : il faut investir. Nous avons été stupéfaits d’apprendre que tous les plans de retour à l’équilibre ont été conçus sans envisager un seul instant la modernisation du réseau ! La régénération ne doit évidemment pas être sacrifiée. Sans l’argent du plan de relance, on peut se demander si les travaux de régénération prévus par la LOM auraient été menés à bien. Il faut rester très vigilant. Notre réseau, je le rappelle, est deux fois plus âgé en moyenne que les autres réseaux européens. À la suite de l’accident de Brétigny, un rapport signalait que certaines traverses de bois étaient totalement pourries, que certaines caténaires avaient près d’un siècle et étaient totalement rouillées ! Cela relève presque du miracle qu’il n’ait pas eu d’autres accidents graves depuis lors.

Il ne faut pas confondre, comme on le voit souvent notamment dans la presse, privatisation et mise en concurrence. Il n’est pas question de privatiser la SNCF ; il est juste prévu, ce qui me semble nécessaire, d’ouvrir à la concurrence certaines lignes dans des conditions satisfaisantes, ainsi que le prévoit la loi.

Monsieur Lurel, la dette de SNCF Réseau est bien une dette de l’État au sens Maastrichtien.

Monsieur Dominati, le déficit structurel de la SNCF est-il une fatalité ? Parce qu’on se pose la question, nous avons décidé de rédiger ce rapport. Cela fait en effet des années et des années qu’on nous parle de la situation financière de la SNCF, qu’on nous présente des plans qui sont censés l’améliorer alors qu’elle ne fait que s’aggraver. Pourquoi ?

Il ne faut pas tout mettre sur le dos de la pandémie, même si elle risque de les aggraver structurellement avec la réduction du nombre de déplacements, le développement du télétravail et des visioconférences. Du reste, les prévisions de 2018 étaient sans doute très optimistes.

C'est vrai, les choses se passent mieux dans d'autres pays. Le problème fondamental auquel est confrontée la SNCF, c'est qu'elle n'a aucune visibilité dans ses rapports avec l'État. C'est pour cette raison qu'il faudrait prévoir un contrat de performance fiable et sérieux, ce qui n'était pas le cas de celui qui a été proposé en 2017. Ensuite, il faut s'y tenir. En Suisse ou en Allemagne, les engagements que prend l'État sur plusieurs années sont contractualisés et respectés. De fait, il est compliqué de diriger une entreprise quand vous ignorez si le déficit résultant de la covid sera compensé dans la durée, si l'on ne va pas vous demander de financer une petite part des nouvelles LGV. Il faut remettre à plat les relations entre la SNCF et l'État, et faire en sorte que celui-ci prenne davantage ses responsabilités, s'engage davantage sur le moyen et long termes et respecte ses engagements. Nous ferons des propositions le moment venu.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial.** – Le modèle de la SNCF est le sujet central, en effet, alors qu'elle est confrontée à de fréquentes injonctions paradoxales.

Monsieur Féraud, nous n'avons pas évoqué SNCF Gares & Connexions, mais nous ne l'ignorons pas. Son modèle économique est à repenser, mis à mal par la crise de la covid en ce qu'il repose en grande partie sur des recettes commerciales des galeries marchandes de ces gares. L'annulation brutale du projet de la gare du Nord n'est pas complètement une surprise et on peut s'interroger sur la manière dont il avait été monté.

Plus globalement, il existe une vraie difficulté de gestion du patrimoine global de la SNCF : des problèmes d'accessibilité, des reprises de quai qui font l'objet d'échanges permanents au sujet des responsabilités entre les uns et les autres, des investissements dont le financement n'est pas assuré. Là aussi, le modèle est à réinventer, à la fois pour les gares à fort trafic et les petites gares. S'agissant de ces dernières, le programme annoncé cet été par le ministre délégué chargé des transports nous laisse songeurs quant aux objectifs annoncés. Nous ferons des propositions dans notre rapport.

Monsieur Mizzon, les effectifs ont en effet été réduits de 10 % en dix ans, dans des proportions différentes selon les filiales. En particulier, ceux de SNCF Réseau n'ont pas connu de baisse. Le rythme devrait rester identique, même si le nombre de départs à la retraite diminue. Certains chantiers sont externalisés, mais dans une proportion faible. Ensuite, les régions déploient des agents dans les gares, en particulier pour assurer la sécurité, agents qui ne sont pas toujours des salariés de la SNCF.

Madame Lavarde, s'agissant du modèle d'évolution des recettes, il est difficile d'avoir des informations, en particulier sur les perspectives d'actualisation du contrat de performance. On se heurte là aussi à des injonctions contradictoires : en cas de travaux, la SNCF essaye de limiter l'interruption du trafic, réduisant les temps d'intervention, ce qui accroît le coût de ces travaux. Cela se fait souvent au détriment du fret, puisque ce sont généralement les transports de voyageurs qui sont privilégiés, avec des interventions programmées pour la nuit, plus coûteuses et qui perturbent la circulation des trains de fret.

S'agissant de sa politique tarifaire, la SNCF revient sur ses méthodes de *yield management*, c'est-à-dire une pratique commerciale basée sur une tarification et une



offre flexible, qui a donné lieu à des écarts de tarifs pas toujours très compréhensibles par les usagers. Nous manquons encore de lisibilité sur ce modèle.

Monsieur Requier, les facilités de circulation sont en effet un sujet sensible. Il faut l'aborder, et l'on ne peut pas s'entendre dire que ce type d'avantages se retrouve dans d'autres entreprises. On nous a quasiment expliqué que les avantages dont bénéficient les salariés de Carrefour étaient au moins aussi intéressants ! Nous formulerons des préconisations à cet égard.

Enfin, s'agissant des questions de gouvernance, que le rapporteur général a évoquées, un certain nombre de petites lignes régionales font l'objet de contrats avec les régions. En revanche, pour ce qui est des LGV, et contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays comme l'Allemagne, leurs conditions d'exploitation ne font l'objet d'aucun débat. Cela tient largement au mode de financement de ces infrastructures. Il faudra y revenir.

**M. Claude Raynal, président.** – Je rappelle que la communication qui vient de vous être présentée est un point d'étape, qui sera complété dans les prochains mois par la publication d'un rapport d'information.

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Jean-Marie Mizzon rapporteur sur le projet de loi n° 806 (2020-2021), autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.*

*La réunion est close à 12 h 30.*



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

**Mardi 28 septembre 2021**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi et projet de loi organique pour la confiance dans l'institution  
judiciaire – Examen des amendements aux textes de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur le projet de loi et le projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire.

**PROJET DE LOI**

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 144 vise à rétablir une habilitation à légiférer par ordonnances. Il est donc contraire au premier alinéa de l'article 38 de la Constitution. En conséquence, par la motion n° 230, nous proposons au Sénat de le déclarer irrecevable en application de l'article 44 *bis*, alinéa 10, de son Règlement.

*La motion n° 230 est adoptée.*

**Article 1<sup>er</sup>**

*L'amendement de correction n° 231 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 232 vise à aligner le régime d'autorisation des enregistrements et de diffusion des audiences devant les juridictions judiciaires et administratives sur celui de la Cour de Cassation et du Conseil d'État. Par ailleurs, il procède à diverses améliorations rédactionnelles.

*L'amendement n° 232 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 233 précise que lorsqu'un majeur protégé ou un mineur est partie à l'audience, leur consentement est toujours sollicité, que l'audience soit publique ou non.

*L'amendement n° 233 est adopté.*

**Article 10**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 234 prévoit que les compositions pénales puissent être validées par des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

*L'amendement n° 234 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 235 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 236 permet, entre autres, l'intervention des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles dans les tribunaux de police, en étendant les compétences de ces magistrats.

*L'amendement n° 236 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 237 permet la désignation de magistrats exerçant à titre temporaire ou de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles dans la composition des cours d'assises spéciales.

*L'amendement n° 237 est adopté.*

### **Article 12**

*L'amendement rédactionnel n° 238 est adopté.*

### **Article 29 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 239 supprime une mention inutile et ambiguë, puisqu'elle semble priver les parties de choix entre homologation par le juge ou apposition de la force exécutoire des actes d'avocats par le greffier.

*L'amendement n° 239 est adopté.*

### **Article 32 A**

*L'amendement de correction n° 240 est adopté.*

### **Article 32 B**

*L'amendement de correction n° 241 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n° 242 et n° 243.*

### **Article 36**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 244 supprime une précision superflue.

*L'amendement n° 244 est adopté.*

## **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

### **Article 1<sup>er</sup>**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 43 et les amendements identiques n<sup>os</sup> 69 et 103, qui portent sur l'expérimentation de l'enregistrement et de la diffusion des audiences, sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 43, 69 et 103.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 65 de Mme Cukierman vise à réserver la diffusion des enregistrements d’audience à une chaîne du service public ; l’amendement n° 117 de M. Bourgi, quant à lui, à un organisme du secteur public de la communication audiovisuelle. Nous souhaitons obtenir la plus large audience, tout en évitant le sensationnel. Les verrous sont déjà suffisants dans le texte, notamment pour prévenir que l’objet soit autre qu’informatif, culturel, scientifique ou pédagogique. Avis défavorable à ces deux amendements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 65 et 117.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 159 rectifié vise à mieux faire respecter le droit à l’oubli et le règlement européen relatif au traitement des données à caractère personnel. L’application du règlement européen étant directe, cette précision est inutile. Quant au droit à l’oubli, il est déjà largement consacré dans l’article 1<sup>er</sup>. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 159 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 142 constitue une précision inutile. Un avis simple n’est jamais contraignant.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 142.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous proposons le retrait de l’amendement de clarification n° 217 au profit de l’amendement des rapporteurs, ou de le rendre identique à ce dernier.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je le rectifierai.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 217, sous réserve de rectification.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 66 vise à rendre nécessaire le recueil de l’accord préalable à l’enregistrement de toutes les personnes présentes à l’audience et non uniquement des parties au litige. Actuellement, le texte prévoit de recueillir l’accord des seules parties. Ne compliquons pas le dispositif, qui semble équilibré, puisque les autres personnes présentes peuvent s’opposer à la diffusion de leur image. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 66.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 64 autorise le ministère public à s’opposer à l’enregistrement puis à la diffusion des audiences non publiques. Pourquoi le ministère public aurait-il plus de pouvoir que les autres magistrats ? Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 64.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 100, 105 et 118 proposent une précision opportune sur le respect de la confidentialité des échanges

entre l'avocat et son client. Nous y sommes favorables, car ce principe est fondamental. Cependant, nous proposons de les rectifier dans un souci de bonne imputation.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 100, 105 et 118, sous réserve de rectification.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 67 rallonge d'un an la période à l'issue de laquelle la diffusion est autorisée et prévoit que la diffusion des enregistrements se fasse sur le site du ministère de la justice. La diffusion sur le site du ministère n'est pas le choix qui a été retenu. Par ailleurs, les délais sont déjà suffisants. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 67.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous proposons un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 101, qui porte sur le respect de l'anonymat. Cette précision n'est pas opportune, les personnes enregistrées pouvant choisir de ne pas être anonymisées.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 101.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous proposons un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 102, qui prévoit une information avant la diffusion des modalités et de la date de celle-ci. D'un point de vue pratique, elle serait très compliquée à mettre en œuvre.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 102.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 223 rétablit une obligation de description de l'audience et d'explications pédagogiques lors de la diffusion qui nous semble superflue puisque la commission a précisé que l'objet de l'enregistrement et de la diffusion devait être à visée pédagogique, informative, culturelle ou scientifique. De plus, cette mention est mal perçue par les journalistes, qui y voient de l'interventionnisme.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 223.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 176 rectifié précise que le délai de rétractation court à compter de la fin de l'audience. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 176 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 210 vise à pénaliser le fait de proposer une rémunération pour obtenir l'accord des personnes enregistrées. Nous avons adopté le principe de gratuité ; aller jusqu'à la pénalisation me semble prématuré, car nous ne connaissons pas l'étendue du risque. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 210.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 68 de Mme Cukierman vise à supprimer la possibilité de filmer les audiences en cours d'enquête ou d'instruction. Une véritable transparence exige de prendre en compte l'ensemble de la procédure. Nous y sommes défavorables.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 68.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 202 a pour objet de transférer au cessionnaire les obligations et interdictions prévues en cas d’autorisation d’enregistrement et de diffusion. Quoique cette précision puisse sembler redondante, nous y sommes favorables à des fins de clarification.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 202.*

### *Article additionnel après l’article 1<sup>er</sup>*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 119 instaure l’obligation d’enregistrer l’audition de toutes les victimes lors des gardes à vue. Voilà qui alourdirait la procédure. Demande de retrait, sinon défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 119 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Article 2*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 160 rectifié, 106, 226, 161 rectifié et 6 rectifié concernent le délai d’enquête préliminaire. Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires souhaite ne pas fixer de délai. Quant à M. Blanc, il souhaite un délai encore plus court, en limitant à un an la durée de l’enquête préliminaire. Quant au Gouvernement, il tente de limiter la dérogation que nous avons introduite en commission, quand nous avons accepté la limitation des enquêtes à deux ans, prorogeables à trois ans, sauf pour des sujets particulièrement complexes, comme la fraude fiscale, le blanchiment et la corruption. Avis défavorable aux cinq amendements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 160 rectifié, 106, 226, 161 rectifié et 6 rectifié.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L’amendement n° 162 rectifié porte sur le déroulement de la garde à vue. La disposition proposée nuirait à l’efficacité des investigations. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 162 rectifié.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Concernant l’amendement n° 212 rectifié, cette précision pédagogique ne me paraît pas essentielle. Avis de sagesse.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 212 rectifié.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 70.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 70.*

**Article 3**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Au sujet des amendements identiques n<sup>os</sup> 107, 149, 189 rectifié et de l'amendement n<sup>o</sup> 211, qui portent sur le secret professionnel, la discussion aura lieu en séance. L'ampleur du sujet justifie d'y consacrer un certain temps. Nous maintenons la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 107, 149, 189 rectifié et 211.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'article 3 inclut déjà des garanties suffisantes en matière de communications téléphoniques. Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 1 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 1 rectifié.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 145 vise à aligner le régime des journalistes sur celui des avocats. Nous n'avons pas pu expertiser les dispositions ni mener des auditions. Les dispositions législatives et les décisions du Conseil constitutionnel en la matière sont nombreuses. Je ne suis pas certain que les situations des deux professions soient exactement comparables, et nous ne sommes pas en mesure d'apprécier les conséquences de cet amendement sur l'ensemble de la législation. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 145.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 121, 163 rectifié et 214 concernent un sujet sur lequel nous nous sommes largement expliqués lors de la précédente réunion, à savoir la présence de l'avocat lors des perquisitions. Nous ne sommes pas certains que cela constitue une avancée, car la disposition proposée risque de créer une indiscutable complexité pour le bon déroulement des enquêtes pénales. Les enquêteurs judiciaires sont de moins en moins nombreux ! Avis défavorable aux trois amendements identiques.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Le débat aura lieu en séance, certes. Cependant, les arguments du rapporteur ressemblent à ceux qui étaient invoqués avant que la Cour européenne des droits de l'homme n'impose la présence de l'avocat en garde à vue. De plus, cette présence pendant les perquisitions sécuriserait la procédure.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Des garanties existent déjà. Il ne faut pas confondre la garde à vue, qui se déroule dans les locaux de gendarmerie et de police, et la perquisition, pour laquelle les conditions d'intervention des forces de police ou de gendarmerie ne sont pas toujours très simples. La comparaison me semble difficile. Dans le cas des perquisitions, il ne s'agit pas d'assurer un débat contradictoire, mais simplement de rechercher des éléments de preuve matériels.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 121, 163 rectifié et 214.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 71 et 122 concernent aussi une forme de parallélisme entre les professions de journaliste et d'avocat.



L'extension du régime prévu pour les avocats pourrait engendrer des difficultés liées à une mauvaise articulation avec les dispositions en vigueur. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 71 et 122, de même qu'à l'amendement n<sup>o</sup> 123.*

#### **Article 4**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 72 vise à supprimer l'aggravation des peines en cas de violation du secret de l'enquête et de l'instruction. Nous pouvons certes émettre quelques doutes sur la réalité de ce secret, mais le fait d'aggraver les peines ne nous choque pas. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 72.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 73 porte sur un sujet sur lequel nous ne nous étions pas attardés lors de notre précédente réunion. Nous proposons de nous en remettre à la sagesse du Sénat. Il s'agit de savoir qui a qualité pour communiquer lorsqu'une procédure est en cours. Un crime vient de se dérouler, l'émotion est générale : qui s'exprime ? Le procureur de la République, le colonel commandant le groupement de gendarmerie, le directeur départemental de la police ? Nous n'étions pas opposés au fait d'élargir cette prérogative aux officiers de police judiciaire ; nous comprenons la préoccupation du groupe communiste. Au démarrage de l'enquête, la parole publique doit être particulièrement calibrée.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n<sup>o</sup> 73.*

#### **Article 5 (Supprimé)**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous proposons un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 197 et 74 et aux amendements identiques n<sup>os</sup> 164 rectifié et 215. Le débat a déjà eu lieu en commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 197, 74, 164 rectifié et 215.*

#### **Articles additionnels après l'article 5 (Supprimé)**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous comprenons l'objectif de l'amendement n<sup>o</sup> 76, mais les garanties sont largement suffisantes dans le code de procédure pénale, d'où notre avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 76.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Il en va de même pour l'amendement n<sup>o</sup> 75. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 75.*

**Article 6**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 198, dit « Mis et Thiennot », vise à autoriser la saisine de la cour de révision d’une demande en révision d’une décision pénale définitive rendue sous l’empire de l’ancien code d’instruction criminelle, au bénéfice d’une personne dont la culpabilité résulte d’aveux obtenus par l’usage de la torture. Avis de sagesse.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 198.*

**Article 7**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 77, 124 et 187 visent à supprimer cet article relatif à la généralisation des cours criminelles. Nous avons préféré prolonger l’expérimentation jusqu’en 2023. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 77, 124 et 187.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 199 rétablit la généralisation des cours criminelles départementales.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 199.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 48 vise à supprimer la compétence de la cour criminelle départementale pour connaître du crime de viol. Dans la mesure où les affaires de viol représentent 93 % du contentieux qu’elle traite, la cour départementale serait vidée de sa substance. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 48.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 92 et 175 rectifié visent à prolonger l’expérimentation d’une année supplémentaire. Un an de prolongation suffira. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 92 et 175 rectifié.*

**Article 8 (Supprimé)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 200 rétablit la présence des avocats honoraires comme assesseurs dans les cours d’assises et les cours criminelles. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 200.*

**Article additionnel après l’article 8 (Supprimé)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 125 de notre collègue Jean-Pierre Sueur porte sur la compétence extraterritoriale des juridictions françaises. Nous avons déjà eu ce débat à de nombreuses reprises. Le Sénat avait adopté cette disposition en 2013, dans une proposition de loi. Nous connaissons les réserves du Gouvernement, qui redoute l’instrumentalisation politique de ces dispositions. Nous en avons débattu en 2018

puis en 2020, lors de l'examen du projet de loi sur le Parquet européen. Il ne nous paraît pas opportun de rouvrir ce débat une nouvelle fois. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 125.*

### **Article 9**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n° 78, les amendements identiques n°s 20 et 56, l'amendement n° 94, les amendements identiques n°s 93, 177 rectifié et 209 et les amendements n°s 178 rectifié, 44 et 57 portent sur la libération sous contrainte (LSC) en fin de peine. Nous avons souhaité mieux encadrer ce dispositif en permettant au juge de l'application des peines (JAP) de refuser une libération sous contrainte s'il estimait qu'il existait un risque de récidive ; nous n'avons pas supprimé complètement la LSC, dans la mesure où elle présente un intérêt pour éviter les sorties sèches, qui ne sont pas favorables à la réinsertion des anciens détenus. Notre position médiane explique donc notre avis défavorable à l'ensemble de ces amendements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 78, 20, 56, 94, 93, 177 rectifié, 209, 178 rectifié, 44 et 57.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous proposons un avis défavorable à l'amendement n° 126, car la commission de l'application des peines est une instance consultative. Le JAP prend en compte les éléments qu'elle fournit, mais reste libre de sa décision, dans le cadre d'un débat contradictoire tenu devant lui.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 126.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 127, aux amendements identiques n°s 79 et 179 rectifié et aux amendements n°s 58, 180 rectifié, 59, 60, 45, 153, 165, 152, 21, 61 et 62, qui portent sur le régime des remise de peines. Nous avons soutenu le retour à des remises de peines décidées par le JAP, car un tel système est plus lisible pour nos concitoyens. Par ailleurs, nous ne sommes pas favorables à des mécanismes qui viendraient réduire très fortement les possibilités de réduction de peine : les conditions de fonctionnement de l'administration pénitentiaire deviendraient problématiques, et les possibilités d'appréciation du JAP seraient limitées à l'excès.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Ces amendements reviennent sur la position de la commission exprimée la semaine dernière.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 127, 79, 179 rectifié, 58, 180 rectifié, 59, 60, 45, 153, 165, 152, 21, 61 et 62.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n° 46 supprime la possibilité d'accorder une réduction de peine exceptionnelle en cas d'action permettant d'éviter qu'il ne soit porté atteinte à l'intégrité psychique des personnels ou des détenus. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 47 et 128.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 22 et 55 rectifié portent sur la question de savoir jusqu’où il faut aller dans la spécificité du traitement des infractions à caractère terroriste. Même si nous comprenons l’esprit de cette proposition, exclure toute disposition permettant d’individualiser la peine va trop loin. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 22 et 55 rectifié.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 23 obéit à la même logique, qui est proche de celle des peines planchers.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 23.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 208 est purement technique. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n<sup>o</sup> 208.*

### *Articles additionnels après l’article 9*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Notre collègue Bruno Retailleau souhaite, avec cet amendement n<sup>o</sup> 51, interdire de prononcer une peine de travail d’intérêt général (TIG) en cas de condamnation pour violence volontaire. Notre collègue considère que ces infractions sont à ce point attentatoires à la vie de la société qu’il ne devrait pas être possible d’envisager un TIG. La même exclusion est d’ailleurs prévue en ce qui concerne l’avertissement pénal probatoire (APP), que le Gouvernement propose de créer dans un autre amendement. Avis favorable, mais nous rappelons la nécessité de faire preuve de modération s’il s’agit d’exclure les peines de TIG, sans quoi le champ des possibles deviendrait trop restreint pour les magistrats.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n<sup>o</sup> 51.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 50 porte sur un sujet délicat. Actuellement, le tribunal doit en principe aménager *ab initio* les peines d’emprisonnement de moins de six mois. En substance, ces peines doivent être exécutées sous la forme de bracelets électroniques. L’amendement souhaite supprimer cette obligation d’aménagement, considérant que l’incarcération serait susceptible d’entraîner une prise de conscience chez le délinquant et de le dissuader de récidiver.

Comment évaluer les effets de la peine sur la prévention de la récidive ? Voilà une question qui a été évoquée hier lors de l’Agora de la justice organisée à l’initiative du Président du Sénat. En effectuant la courte peine d’emprisonnement à laquelle elle a été condamnée, pensez-vous, chers collègues, que la personne connaîtra un « électrochoc » ? Ou bien que cette peine seront un stage de formation accélérée à la criminalité ? Notre perplexité est grande. Avis de sagesse, sachant qu’un retrait serait tout à fait compréhensible. Dans tous les cas, un débat doit avoir lieu, en évitant les avis trop tranchés.

**M. André Reichardt.** – Voilà une bonne position. Le débat doit avoir lieu, car il sert la restauration de la confiance en la justice.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il aura lieu, sans conteste. Les débats d’hier après-midi avec les représentants de la justice, au cours de l’Agora que nous avons

organisée, ont été assez éclairants, en particulier sur l'exécution des peines et les conditions de cette exécution.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 50.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous émettons un avis défavorable sur l'amendement n° 166 rectifié, qui est en réalité satisfait. Il est très fréquent que les procureurs de la République proposent une solution alternative aux poursuites, comme un stage de sensibilisation à l'environnement, notamment pour toutes les infractions en matière de chasse, de pêche, d'agriculture, etc.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 166 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n° 95 tombe sous le coup de l'irrecevabilité de l'article 45 de la Constitution. Il s'agit d'une question de répartition des compétences entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et le secteur associatif habilité. Il s'agit d'un débat interne au monde de la justice. Nous ne sommes pas vraiment favorables à une modification de la répartition des compétences. Cependant, aucune disposition ne concerne le SPIP dans ce texte.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Effectivement ! L'amendement n'a aucun lien avec le texte.

*L'amendement n° 95 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### **Articles additionnels après l'article 9 ter**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n° 220 rectifié propose une disposition qui est de nature réglementaire.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 220 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous avons passé une partie de la soirée d'hier, lors de l'Agora de la justice, à rappeler qu'il ne fallait pas légiférer sous le coup de l'émotion. Or les amendements n<sup>os</sup> 5 rectifié et 24 visent à tirer une conséquence du meurtre dramatique du Père Olivier Maire.

Se pose la question de l'articulation entre les mesures de sûreté ou l'exécution de la peine et l'obligation de quitter le territoire. Alors que le problème touche au code de procédure pénale et à son articulation avec les dispositions de procédure administrative, un travail technique approfondi est nécessaire. Nous souhaitons demander l'avis du Gouvernement, qui pourrait diligenter une mission d'inspection sur ce sujet, sans sous-estimer l'importance du sujet que soulèvent Nathalie Goulet et Alexandra Borchio Fontimp.

**Mme Nathalie Goulet.** – Cet amendement rejoint celui de Bruno Retailleau, qui a reçu un avis favorable. Donner un TIG à une personne qui se trouve sous le coup d'une mesure d'expulsion du territoire, voilà qui est un peu bizarre ! Si nous voulons rétablir la confiance dans la justice, que ceux qui doivent quitter le territoire le quittent. En donnant

un TIG, le magistrat fait demeurer la personne sur le territoire, en contradiction avec les mesures prises ultérieurement : comment rétablir la confiance ainsi ?

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Ces questions touchent à l’articulation entre le droit pénal et le droit des étrangers.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Voilà qui mérite des précisions sur le plan technique, et sans doute une harmonisation.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous partageons l’esprit de la démarche de nos collègues, mais la rédaction mérite d’être retravaillée. Nous demanderons l’avis du Gouvernement.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous partageons la problématique de fond.

**M. Philippe Bas.** – Et que ferons-nous lorsque le Gouvernement aura donné son avis ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Premièrement, je ne suis pas certain que l’avis du Gouvernement soit favorable. Deuxièmement, soit nous pourrions adopter l’amendement, soit nous nous donnerons du temps pour peaufiner la rédaction afin qu’elle soit valide juridiquement.

**Mme Nathalie Goulet.** – La rédaction de mon amendement a été avalisée par un vice-président chargé de la détention et des libertés du TJ de Paris...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il est sans aucun doute très compétent.

**Mme Nathalie Goulet.** – Plus que moi ! (*Sourires.*)

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinerons néanmoins cet amendement.

*La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 5 rectifié et 24.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 25 est déjà satisfait. Demande de retrait.

*La commission demande le retrait de l’amendement n<sup>o</sup> 25.*

### **Article 10**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 96 et 181 rectifié prévoient la systématisation du recours aux enquêtes sociales rapides dans les cas de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Cela alourdirait la procédure : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 96 et 181 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 130 et 167 rectifié, ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 99 et 227 visent à rétablir le rappel à la loi, qui a été supprimé de manière soudaine par l'Assemblée nationale. Les propositions alternatives sur lesquelles le Gouvernement s'était engagé ne nous sont parvenues que tardivement. Il s'agirait de remplacer le rappel à la loi par un avertissement pénal probatoire. Celui-ci impliquera que la personne a reconnu sa culpabilité ; il ne pourra être mis en œuvre par un officier de police judiciaire, et exigera l'intervention du procureur de la République ou de son délégué ; il informera de façon solennelle la personne que la décision de recourir à cette mesure alternative aux poursuites sera revue dans un délai d'un an en cas de nouvelle infraction. Nous proposons, par un sous-amendement n<sup>o</sup> 245, d'étendre cette durée à trois ans. Toutefois, tant que les faits ne sont pas prescrits, le procureur pourra revoir sa décision.

Cet avertissement ne pourra intervenir à l'égard d'une personne qui a déjà été condamnée, dans le cas de délits de violences ou de délits commis contre une personne dépositaire de l'autorité publique ou investie d'un mandat électif public, notamment contre un agent des forces de sécurité intérieure, un maire ou un autre élu municipal. Enfin, il ne pourra intervenir, lorsque l'infraction aura causé un préjudice à une personne physique ou morale, que si le préjudice a été réparé. Nous sommes plutôt favorables à l'amendement du Gouvernement, qui répond au besoin de nombreux magistrats en ciblant de petits délits commis par des primo-délinquants.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En première lecture, les députés ont supprimé le rappel à la loi. Au Sénat, les rapporteurs avaient indiqué que nous attendions les initiatives du Gouvernement, le Président de la République ayant lui-même rappelé qu'il fallait supprimer ce rappel à la loi. Le Gouvernement propose l'avertissement probatoire, dont le rapporteur vient de préciser le contenu, tandis que des amendements visent à rétablir le rappel à la loi. Nous pourrions être plutôt défavorables à ces amendements et favorables à l'avertissement pénal probatoire, sous réserve de l'adoption de son sous-amendement visant à fixer à trois ans au lieu d'un an le délai de probation. Cette mesure répond à un souci d'équité et de pédagogie pour celui qui n'aura commis qu'une seule infraction.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 130, 167 rectifié et 99.*

*Le sous-amendement n<sup>o</sup> 245 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 227, ainsi sous-amendé.*

**M. André Reichardt.** – Je partage totalement cette position, qui témoigne de la volonté de rétablir la confiance de nos concitoyens à l'égard de la justice. Cela supposera aussi une communication approfondie sur le nouveau dispositif.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 97 donne la possibilité de recourir à des enquêtes sociales d'orientation pénale (ESOP). Nous y sommes défavorables, car cela impliquerait l'allocation de nouveaux moyens.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 97.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis également défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 98, pour les mêmes raisons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 98.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 54 rectifié *bis* prévoit la comparution immédiate de plein droit pour les infractions touchant les dépositaires de l'autorité publique. Cette possibilité existe déjà ; la rendre systématique serait contre-productif : retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 54 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Articles additionnels après l'article 10**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 39 rectifié, qui ouvre la possibilité pour une victime d'être assistée par une association non agréée, a déjà été rejeté par la commission lors de sa précédente réunion : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – De même, l'amendement n° 40 rectifié, qui prévoit la remise systématique du rapport d'autopsie à la famille de la victime, a déjà été rejeté par la commission : avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Vouloir transmettre systématiquement un rapport d'autopsie à la famille de la victime, c'est ajouter de la souffrance aux proches. J'y suis extrêmement défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 41 rectifié vise à permettre aux conseils des parties civiles de prendre la parole lors de l'audience devant la cour d'appel. Il est déjà satisfait par le droit existant : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41 rectifié.*

*L'amendement n° 42 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### **Article additionnel après l'article 10 ter**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 151 a pour objet d'ouvrir l'appel sur les peines prononcées aux parties civiles. Or celles-ci n'interviennent que sur la possibilité d'obtenir une indemnisation et non sur le montant de la peine : retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 151 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article additionnel avant l'article 11 A**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 205 autorise l'incarcération des appelants dans les établissements pour peine. Cette mesure est de nature à favoriser une meilleure gestion de la population carcérale : avis favorable.



*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 205.*

#### **Article 11 A**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 80 et 132 ouvrent un droit de visite au bâtonnier dans les hôpitaux psychiatriques. Nous sommes plutôt défavorables à cette extension qui ne nous paraît pas cohérente avec les attributions du bâtonnier.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 80, de même qu'à l'amendement n° 132.*

#### **Article additionnel après l'article 11 A**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 88 reconnaît le droit à la représentation et à l'expression collective des détenus : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 88.*

#### **Article 11**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 157 tend à obliger le chef d'établissement à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les discriminations et le harcèlement. Cette mesure est déjà satisfaite et nous semble trop générale : retrait, sinon défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 157 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 12**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 169 rectifié et 81, qui prévoient la remise d'un livret explicatif sur la procédure d'accès au travail en détention, sont irrecevables au titre de l'article 41 de la Constitution.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n<sup>os</sup> 169 rectifié et 81 en application de l'article 41 de la Constitution.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 219 rectifié apporte une précision rédactionnelle. Lors de nos échanges préparatoires, la direction de l'administration pénitentiaire nous avait indiqué que, dans le cadre du contrat d'emploi pénitentiaire qui crée un nouveau lien juridique direct entre le détenu et l'employeur, les acteurs de l'économie sociale et solidaire intervenaient en tant que concessionnaires. Notre collègue suggère qu'ils puissent intervenir également sous d'autres statuts. Nous pourrions demander l'avis du Gouvernement sur ce détail technique.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 219 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 83 apporte des précisions concernant les modalités de la demande de classement au travail. Cette rédaction ne nous

paraît pas convaincante, car elle supprime une garantie importante relative au droit pour le détenu d'être placé sur liste d'attente : avis défavorable.

L'amendement n° 170 rectifié, qui tend à prévoir l'information du détenu sur sa place dans la liste d'attente, est irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.

L'amendement n° 129 prévoit que le recours contre un refus de classement au travail est obligatoirement traité en urgence. On voit mal ce qui pourrait justifier un tel traitement : avis défavorable.

L'amendement n° 168 rectifié, qui tend à accorder le droit à un entretien en cas de refus de classement au travail, est également irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 83, de même qu'à l'amendement n° 129.*

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n°s 170 rectifié et 168 rectifié, en application de l'article 41 de la Constitution.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 131 prévoit que le refus d'affectation du détenu apte à travailler soit motivé et susceptible de recours. Il n'est pas cohérent avec l'esprit de la réforme proposée, à savoir créer un lien direct entre l'employeur et le détenu. Une entreprise qui décide de ne pas retenir une candidature n'est pas tenue de motiver sa décision. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 131.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 148, qui tend à désigner l'administration pénitentiaire comme unique employeur des détenus qui travaillent en détention, est contraire à l'esprit du texte adopté en commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 148.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 133 renvoie à un décret le soin d'encadrer les conditions dans lesquelles un contrat d'emploi pénitentiaire à durée déterminée pourrait être conclu. Cet ajout serait superfétatoire, car l'alinéa 62 de l'article 12 du projet de loi renvoie déjà à un décret en Conseil d'État. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 133.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 206 rectifié renvoie à un décret pour préciser le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire : avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 206 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 134 renvoie à un décret pour préciser dans quelles conditions s'opère la rupture du contrat d'emploi pénitentiaire : avis défavorable, pour les mêmes raisons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 134.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 85 tend à ajouter dans la loi de nouveaux motifs de suspension du contrat d'emploi pénitentiaire. Il serait regrettable de revenir sur l'équilibre qui vient d'être trouvé concernant les motifs de rupture de ce contrat, à la demande de l'employeur, de l'administration pénitentiaire, voire du détenu : donc avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 85.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Même avis défavorable à l'amendement n° 84, pour les mêmes raisons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 27 et 26 tendent à instaurer un prélèvement sur les revenus des détenus majeurs pour couvrir leurs frais d'entretien: avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27, de même qu'à l'amendement n° 26.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 171 rectifié vise à rappeler l'interdiction de la rémunération à la pièce : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 171 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 82 supprime le renvoi à un décret pour fixer les règles relatives au temps de travail en détention : avis défavorable.

Les amendements n<sup>os</sup> 213 rectifié, 143 et 191 tendent à fixer par décret une durée minimale du travail à temps partiel. Une telle durée est prévue en droit du travail, et il serait intéressant d'en fixer le principe dans la loi. Nous sollicitons le retrait de ces amendements au profit de l'amendement n° 191, qui est mieux rédigé.

Avis défavorable à l'amendement n° 86, qui tend à donner un droit de visite à l'inspection du travail.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 82 et 86. Elle demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 213 rectifié et 143 et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 191.*

### **Article additionnel après l'article 12**

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 218 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.*

### **Article 14**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 87.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 144, 207 et 158 portent sur l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures tendant à définir les droits sociaux des détenus qui travaillent en détention. La commission a supprimé une partie de la demande d'habilitation du fait des interrogations qui subsistent sur le coût du travail en détention. Si ces droits sociaux aggravent ce coût, l'adoption de ces dispositions aura un effet repoussoir auprès des entreprises, donc contraire à celui qui est recherché. Nous attendons plus de précisions pour définir dans la loi les modalités de ces droits sociaux.

L'amendement n° 144, qui vise au rétablissement d'une partie de la demande d'habilitation, est irrecevable au titre de l'article 38 de la Constitution. Je rappelle que nous avons adopté, au début de notre réunion une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur cet amendement.

Nous sommes défavorables à l'amendement n° 207, qui tend au rétablissement de l'ensemble du champ d'application de l'habilitation. L'amendement n° 158 supprime la demande d'habilitation relative à la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail : avis défavorable. Les amendements n° 173 rectifié et 185 rétablissent une précision superfétatoire relative à l'identité de genre : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207, de même qu'aux amendements n<sup>os</sup> 158, 173 rectifié, et 185.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 156 a trait à l'encadrement de l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et maladies professionnelles. Cette mesure est superflue, car la réglementation en vigueur prévoit déjà des garanties : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 156.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 203 rectifié tend à étendre aux détenus qui suivent une formation professionnelle le bénéfice de certains droits sociaux. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 203 rectifié.*

#### **Article 14 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 221 tend à proposer une amélioration rédactionnelle : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 221.*

#### **Article 15**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 204, qui précise le champ de l'habilitation à élaborer un code pénitentiaire.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 204.*

**Article 16 bis**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 155.*

**Article 17**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 192 tend à la pérennisation de la médiation préalable obligatoire dans certains types de contentieux administratifs. Cette mesure a déjà fait l'objet de réflexions approfondies ; elle est cohérente avec le rapport du Conseil d'État. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 192.*

**Article additionnel après l'article 17**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 193 prévoit l'inscription de la médiation préalable obligatoire parmi les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 193.*

**Article additionnel après l'article 18**

*L'amendement n° 137 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 18 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 116, qui est contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116.*

**Articles additionnels après l'article 18 bis**

*Les amendements n<sup>os</sup> 11, 9, 10, 12, 13, 14 et 8 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Tous les amendements qui ont trait à la juridiction administrative n'ont pas de lien avec le présent texte.

**Article 19 A**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous sommes défavorables à l'amendement n° 147 qui prévoit des dispositions transitoires applicables aux commissaires de justice, car il est satisfait par le droit positif : retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 147 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article additionnel après l'article 20**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 29 vise au remboursement de l'aide juridictionnelle par les personnes condamnées pour des faits de terrorisme. Nous aurons un débat de fond sur ce sujet : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.*

**Article 24**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n° 115 a trait à la composition des juridictions disciplinaires : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 115.*

**Article 26**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 224, qui vise à étendre la mesure de suspension provisoire pendant la durée d'une action pénale. Nous ne comprenons pas bien l'objectif du Gouvernement, dans la mesure où l'adoption de cette mesure conduirait à une suspension sans limite.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.*

**Article 27**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 89 et 135.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 194, qui tend à proposer un ajustement du délai d'habilitation à légiférer par ordonnance.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 194.*

**Article 28**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 52 prévoit une prescription de cinq ans pour toute réclamation d'un tiers devant le conseil de discipline des avocats.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'action disciplinaire à l'encontre d'un avocat ne fait actuellement l'objet d'aucune prescription. Si le Conseil constitutionnel a jugé que cela n'était pas contraire à la Constitution, la fixation d'une limite peut se justifier, à condition qu'elle soit cohérente avec la prescription de trente ans qui existe pour les officiers ministériels. C'est pourquoi nous sollicitons l'avis du Gouvernement.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 52.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 53 et 136 suppriment la possibilité, pour les tiers, de saisir le conseil de discipline des avocats. Ils répondent à une forte revendication des avocats, mais on ne voit pas pourquoi cette profession serait la seule à

en être exclue. Avis défavorable à ces deux amendements, qui sont contraires à la position de la commission.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Cette compétence revient actuellement au bâtonnier ou au procureur général.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53, de même qu'à l'amendement n° 136.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 138 renvoie au pouvoir réglementaire les conditions de saisine directe de la juridiction disciplinaire par l'auteur de la réclamation : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 138.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 110 vise, comme l'ont réclamé les avocats, à ce que la présidence du conseil de discipline des avocats reste confiée à un avocat et non à un magistrat. Cette mesure est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il s'agit de traiter toutes les professions réglementées sur un pied d'égalité.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – D'autant que les avocats seront déjà majoritaires dans cette instance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 110.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 139 a pour objet d'imposer au bâtonnier de consulter le procureur général lorsqu'il pense demander au conseil de l'ordre la suspension d'un avocat. Nous sommes défavorables à cette mesure, qui alourdirait la procédure.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 139.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 225 vise à étendre la suspension provisoire pendant toute la durée d'une action pénale. Or ces dispositions n'ont parfois très longues. Nous émettons un avis défavorable pour des raisons de proportionnalité.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 225.*

#### **Article additionnel après l'article 28**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 195.*

#### **Articles additionnels avant l'article 29**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 104 et 113 prévoient la possibilité pour un avocat d'introduire une action de groupe en justice. Or ces dispositions n'ont aucun lien, même indirect, avec le présent texte. Ces amendements sont irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

*Les amendements n<sup>os</sup> 104 et 113 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements identiques n<sup>os</sup> 108, 111 et 174 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.*

*L'amendement n<sup>o</sup> 112 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 109, qui donne une définition de la consultation juridique, est convenablement rédigé. Néanmoins, il pourrait entraîner des effets imprévisibles risquant d'interférer avec les limites établies entre les professions d'avocat et d'expert-comptable. Ces derniers peuvent établir des consultations juridiques à partir du moment où elles sont accessoires. Je ne suis pas certain que ce sujet relève du domaine de la loi. En toute hypothèse, au regard de la finesse de la jurisprudence de la Cour de cassation, nous vous proposons de demander un avis au Gouvernement sur ce point.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Cet amendement risquerait d'attiser la compétition entre les deux professions.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Il pourrait être interprété comme tel.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n<sup>o</sup> 109.*

### **Article 29**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 63, 90 et 182 rectifié tendent à supprimer la possibilité de conférer la force exécutoire aux actes d'avocats. Or nous y sommes favorables, car cela renforce les modes alternatifs de règlement des litiges : avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – C'est une autre forme de compétition qui s'annonce... La déjudiciarisation des procédures peut être une bonne chose dans certains cas.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Le divorce par consentement mutuel par exemple.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 63, 90 et 182 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 114 et 91 ont pour objet l'ajout d'une mention informant les parties de leur renonciation au juge. Cette mention ne nous paraît pas opportune. En effet, les parties ne renoncent pas à la possibilité de saisir un juge en cas de difficultés ultérieures.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Cela ne vaut pas jugement.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 114 et 91.*



**Article 29 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 15 rectifié vise à étendre l’injonction de rencontrer un médiateur aux conciliateurs de justice. Cette mesure est satisfaite par le droit en vigueur, mais dans un autre texte que la loi du 8 février 1995 relative à l’organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15 rectifié, de même qu’aux amendements n°s 18 rectifié et 16 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 17 rectifié vise à sanctionner l’attitude non conciliante des parties. Pourquoi forcer quelqu’un à résoudre un litige à l’amiable s’il ne le souhaite pas ? Donc avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – C’est le principe de liberté du consentement.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 17 rectifié.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement de coordination n° 216 rectifié, car les parties doivent garder le choix entre l’homologation en cas d’acte d’avocat ou le recours à une procédure de règlement amiable d’un différend.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 216 rectifié.*

**Articles additionnels après l’article 29 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 30 donne une définition de la médiation, qui reprend peu ou prou la définition actuelle : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 30.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 31 reprend d’autres dispositions de la proposition de loi visant à développer le recours à la médiation déposée par Nathalie Delattre. Or celles-ci sont déjà satisfaites par le droit en vigueur ou relèvent du pouvoir réglementaire : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 31, de même qu’aux amendements n°s 32, 33, 34 et 35.*

**Article 29 ter**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 19 rectifié qui vise à étendre les effets suspensifs de la médiation judiciaire à la forclusion.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 19 rectifié.*

**Article additionnel après l’article 29 ter**

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 184 en application de l’article 41 de la Constitution.*

**Articles additionnels après l'article 31**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis de sagesse sur les amendements identiques n<sup>os</sup> 186 rectifié et 190 concernant l'officialisation des courriers entre conseils en propriété intellectuelle.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n<sup>os</sup> 186 rectifié et 190.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 222 relatif à la création d'un conseil de l'accès au droit en Nouvelle-Calédonie.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 222.*

**Article 32 B**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Par l'amendement n° 201, le Gouvernement répond à des observations formulées par la Commission européenne concernant la mise en œuvre dans notre droit interne du règlement relatif au Parquet européen et il est de nature à mettre fin aux critiques émises. Nous sommes favorables à ces dispositions techniques.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 201.*

**Article 32**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 140.*

**Articles additionnels après l'article 32**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 154 relatif à la suppression du droit syndical des magistrats.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 154.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous sommes favorables à l'amendement n° 196 relatif à la visioconférence des audiences en matière civile.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 196.*

**Article 34**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 49 et 146 ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 7 rectifié *bis* et 3 rectifié concernent les actions relatives au devoir de vigilance des entreprises. La commission avait estimé qu'un seul tribunal judiciaire devait être spécialisé en la matière. Nous sommes défavorables aux amendements n<sup>os</sup> 49 et 146 qui visent à élargir cette compétence à plusieurs tribunaux judiciaires. En revanche, l'amendement n° 7 rectifié *bis* prévoit que celle-ci serait confiée au tribunal de commerce de Paris. Il importe que les magistrats soient spécialisés dans cette matière économique. Aussi, après de plus amples consultations, j'émet un avis favorable sur cet amendement. En conséquence, avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié, qui serait satisfait par l'amendement n° 7 rectifié *bis*.

**M. Philippe Bonhecarrère, rapporteur.** – Trois à quatre dossiers par an sont visés. Qu’il s’agisse du tribunal judiciaire de Paris ou du tribunal de commerce, c’est *in fine* la chambre commerciale de la cour d’appel de Paris qui jugera en fait et en droit. Toutefois, évitons les discordances de jurisprudence qui résulteraient de la désignation de plusieurs tribunaux. Je soutiens donc la position de ma collègue rapporteur.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 49, 146 et 3 rectifié. Elle émet un avis favorable à l’amendement n<sup>o</sup> 7 rectifié.*

#### **Articles additionnels après l’article 35**

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n<sup>o</sup> 36 en application de l’article 41 de la Constitution.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 38 vise à autoriser la consultation du fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) en cas de décision de saisie conservatoire sur comptes bancaires. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 38.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 37 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 37.*

*L’amendement n<sup>o</sup> 183 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

#### **Article 36**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 228 prévoit l’entrée en vigueur de l’avertissement pénal probatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et restreint le champ du rappel à la loi au cours de l’année 2022. Avis favorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Cet amendement est justifié par la masse des infractions à traiter.

**M. Philippe Bonhecarrère, rapporteur.** – Le Gouvernement indique dans l’objet de son amendement que « cette mise en place progressive est en effet nécessaire afin de permettre la mise à jour des logiciels judiciaires et de préparer le transfert de charge entre services enquêteurs et autorités judiciaires ». Cela pourrait s’appliquer à bien d’autres réformes...

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n<sup>o</sup> 228.*

#### **Article additionnel après l’article 37**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 141 qui vise à demander un rapport.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 141.*

*Intitulé du projet de loi*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié *bis* visant à modifier l'intitulé du projet de loi. On ne saurait limiter le projet de loi à la justice pénale et au code de procédure pénale.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié bis.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous allons maintenant examiner un amendement déposé tardivement par le Gouvernement.

*Article 10*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 229 complète sur plusieurs points le code de la justice pénale des mineurs, notamment les dispositions relatives à l'intervention du juge des libertés et de la détention, à laquelle, je le rappelle, nous étions opposés, pour statuer sur la détention provisoire du mineur avant qu'il ne soit statué sur la culpabilité. Il prévoit notamment la possibilité pour le mineur ou son avocat de solliciter un débat différé devant le JLD. Avis favorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Les dispositions prévues par le code entrent en application le 1<sup>er</sup> octobre... grâce au Sénat.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mais le logiciel Cassiopée n'est pas encore totalement opérationnel.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 229.*

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 8 permet au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de dispenser de formation préalable les magistrats exerçant à titre temporaire dont l'expérience professionnelle antérieure garantit déjà une excellente connaissance des fonctions judiciaires. Il s'agit de simplifier l'accès à cette fonction, notamment pour les avocats honoraires.

*L'amendement n° 8 est adopté.*

*Article 5*

*L'amendement rédactionnel n° 7 est adopté.*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

**Article 1<sup>er</sup>**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 5, qui prévoit le rétablissement des dispositions relatives à la cour criminelle départementale.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement n° 3 rectifié vise à harmoniser les compétences des magistrats honoraires avec celles des magistrats à titre temporaire. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié.*

**Article 2**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Relatif à la généralisation des cours criminelles départementales, l'amendement n° 4 du Gouvernement procède à une coordination. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

**Article 3 (Supprimé)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 6 vise à rétablir le statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles que la commission a supprimé. Avis défavorable, par cohérence.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.*

**Articles additionnels après l'article 3 (Supprimé)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 1 et 2 ont pour objet de rendre incompatible l'exercice du droit syndical avec le statut de magistrat. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1 et 2.*

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :*

**PROJET DE LOI**

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	231	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	232	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	233	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 10</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	234	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	235	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	236	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	237	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	238	<b>Adopté</b>
<b>Article 29 bis</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	239	<b>Adopté</b>
<b>Article 32 A</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	240	<b>Adopté</b>
<b>Article 32 B</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	241	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	242	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	243	<b>Adopté</b>
<b>Article 36</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	244	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	245	<b>Adopté</b>

**PROJET DE LOI ORGANIQUE**

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	8	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 5</b>		
<b>Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE</b>	7	<b>Adopté</b>
Auteur	N°	Avis de la commission

*La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :*

**PROJET DE LOI**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1er</b>		
Mme BONFANTI-DOSSAT	43	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	69	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	103	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	65	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	117	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	159 rect.	<b>Défavorable</b>
M. TEMAL	142	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	217	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme CUKIERMAN	66	<b>Défavorable</b>
Mme LHERBIER	64	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	100	<b>Favorable si rectifié</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	105	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BOURGI	118	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme CUKIERMAN	67	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	101	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	102	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	223	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	176 rect.	<b>Favorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MOHAMED SOILIH	210 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	68	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	202	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1er</b>		
M. BOURGI	119	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 2</b>		
M. BENARROCHE	160 rect.	<b>Défavorable</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	106	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	226	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	161 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie GOULET	6 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	162 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	212 rect.	<b>Sagesse</b>
Mme CUKIERMAN	70	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
M. Jean-Baptiste BLANC	107	<b>Défavorable</b>
M. PARIGI	149	<b>Défavorable</b>
M. BONHOMME	189 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	211	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	1 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	145	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	121	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	163 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	214	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	71	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	122	<b>Défavorable</b>



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOURGI	123	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>		
Mme CUKIERMAN	72	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	73	<b>Sagesse</b>
<b>Article 5 (Supprimé)</b>		
Le Gouvernement	197	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	74	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	164 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILHI	215 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 5 (Supprimé)</b>		
Mme CUKIERMAN	76	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	75	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
Le Gouvernement	198	<b>Sagesse</b>
<b>Article 7</b>		
Mme CUKIERMAN	77	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	124	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	187	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	199	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	48	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	92	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	175 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8 (Supprimé)</b>		
Le Gouvernement	200	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 8 (Supprimé)</b>		
M. SUEUR	125	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b>		
Mme CUKIERMAN	78	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	20	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Valérie BOYER	56	<b>Défavorable</b>
M. CANÉVET	94	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	93	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	177 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	209	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	178 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	44	<b>Défavorable</b>
Mme Valérie BOYER	57	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	126	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	127	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	79	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	179 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Valérie BOYER	58	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	180 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Valérie BOYER	59	<b>Défavorable</b>
Mme Valérie BOYER	60	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	45	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	153	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	165	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	152	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	21	<b>Défavorable</b>
Mme Valérie BOYER	61	<b>Défavorable</b>
Mme Valérie BOYER	62	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	46	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	47	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	128	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	22	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MENONVILLE	55 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	23	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	208	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 9</b>		
M. RETAILLEAU	51	<b>Favorable</b>
M. RETAILLEAU	50	<b>Sagesse</b>
M. BENARROCHE	166 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. CANÉVET	95	<b>Irrecevabilité article 45</b>
<b>Article additionnel après l'article 9 ter</b>		
M. MOHAMED SOILIH	220 rect.	<b>Irrecevabilité article 41</b>
Mme Nathalie GOULET	5 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	24	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	25	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 10</b>		
M. CANÉVET	96	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	181 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	130	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	167 rect.	<b>Défavorable</b>
M. CANÉVET	99	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	227	<b>Favorable si rectifié</b>
M. CANÉVET	97	<b>Défavorable</b>
M. CANÉVET	98	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	54 rect. <i>bis</i>	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	229	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
Mme THOMAS	39 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme THOMAS	40 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme THOMAS	41 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme VERMEILLET	42 rect. <i>bis</i>	<b>Irrecevabilité article 45</b>
<b>Article additionnel après l'article 10 <i>ter</i></b>		
M. Henri LEROY	151	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant l'article 11 A</b>		
Le Gouvernement	205	<b>Favorable</b>
<b>Article 11 A</b>		
Mme CUKIERMAN	80	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	132	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 11 A</b>		
Mme CUKIERMAN	88	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b>		
Mme MICOULEAU	157	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 12</b>		
M. BENARROCHE	169 rect.	<b>Irrecevabilité article 41</b>
Mme CUKIERMAN	81	<b>Irrecevabilité article 41</b>
M. MOHAMED SOILIH	219 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme CUKIERMAN	83	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	170 rect.	<b>Irrecevabilité article 41</b>
M. SUEUR	129	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	168 rect.	<b>Irrecevabilité article 41</b>
M. SUEUR	131	<b>Défavorable</b>
Mme MICOULEAU	148	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	133	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	206 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	134	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	85	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	84	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	27	<b>Défavorable</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	26	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BENARROCHE	171 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	82	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	213 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. SUEUR	143	<b>Demande de retrait</b>
M. WATTEBLED	191	<b>Favorable</b>
Mme CUKIERMAN	86	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>		
M. MOHAMED SOILIH	218 rect.	<b>Irrecevabilité article 41</b>
<b>Article 14</b>		
Mme CUKIERMAN	87	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	144	<b>Irrecevabilité article 38</b>
Le Gouvernement	207	<b>Défavorable</b>
Mme MICOULEAU	158	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	173 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	185	<b>Défavorable</b>
Mme MICOULEAU	156	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	203 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article 14 bis</b>		
Le Gouvernement	221	<b>Favorable</b>
<b>Article 15</b>		
Le Gouvernement	204	<b>Favorable</b>
<b>Article 16 bis</b>		
M. Henri LEROY	155	<b>Favorable</b>
<b>Article 17</b>		
Le Gouvernement	192	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 17</b>		
Le Gouvernement	193	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 18</b>		
M. SUEUR	137	<b>Irrecevabilité article 45</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 18 bis</b>		
M. BOURGI	116	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 18 bis</b>		
M. Jean-Baptiste BLANC	11	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	9	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	10	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	12	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	13	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	14	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	8	<b>Irrecevabilité article 45</b>
<b>Article 19 A</b>		
M. Jean-Baptiste BLANC	147	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 20</b>		
Mme BORCHIO FONTIMP	29	<b>Défavorable</b>
<b>Article 24</b>		
M. BOURGI	115	<b>Défavorable</b>
<b>Article 26</b>		
Le Gouvernement	224	<b>Défavorable</b>
<b>Article 27</b>		
Mme CUKIERMAN	89	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	135	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	194	<b>Favorable</b>
<b>Article 28</b>		
Mme VÉRIEN	52	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	53	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOURGI	136	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	138	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	110	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	139	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	225	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 28</b>		
Le Gouvernement	195	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel avant l'article 29</b>		
Mme Maryse CARRÈRE	104	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. BOURGI	113	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	108	<b>Irrecevabilité article 41</b>
M. BOURGI	111	<b>Irrecevabilité article 41</b>
M. BENARROCHE	174 rect.	<b>Irrecevabilité article 41</b>
M. BOURGI	112	<b>Irrecevabilité article 45</b>
M. Jean-Baptiste BLANC	109	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 29</b>		
Mme Valérie BOYER	63	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	90	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	182 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	114	<b>Défavorable</b>
Mme CUKIERMAN	91	<b>Défavorable</b>
<b>Article 29 bis</b>		
Mme DUMAS	15 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme DUMAS	18 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme DUMAS	16 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme DUMAS	17 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	216 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel après l'article 29 bis</b>		
Mme Nathalie DELATTRE	30	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	31	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	32	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	33	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	34	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	35	<b>Défavorable</b>
<b>Article 29 ter</b>		
Mme DUMAS	19 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 29 ter</b>		
Mme SCHILLINGER	184	<b>Irrecevabilité article 41</b>
<b>Article additionnel après l'article 31</b>		
Mme Nathalie DELATTRE	186 rect.	<b>Sagesse</b>
M. WATTEBLED	190	<b>Sagesse</b>
Le Gouvernement	222	<b>Favorable</b>
<b>Article 32 B</b>		
Le Gouvernement	201	<b>Favorable</b>
<b>Article 32</b>		
M. BOURGI	140	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 32</b>		
M. Henri LEROY	154	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	196	<b>Favorable</b>
<b>Article 34</b>		
M. GONTARD	49	<b>Défavorable</b>
M. BOURGI	146	<b>Défavorable</b>
M. BABARY	7 rect. bis	<b>Favorable</b>



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DUMAS	3 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 35</b>		
Mme Maryse CARRÈRE	36	<b>Irrecevabilité article 41</b>
Mme Maryse CARRÈRE	38	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	37	<b>Défavorable</b>
Mme SCHILLINGER	183	<b>Irrecevabilité article 45</b>
<b>Article 36</b>		
Le Gouvernement	228	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 37</b>		
M. BOURGI	141	<b>Défavorable</b>
<b>Intitulé du projet de loi</b>		
Mme Nathalie GOULET	4 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>

### PROJET DE LOI ORGANIQUE

<b>Article 1er</b>		
Le Gouvernement	5	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	3 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article 2</b>		
Le Gouvernement	4	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 (Supprimé)</b>		
Le Gouvernement	6	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3 (Supprimé)</b>		
M. Henri LEROY	1	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	2	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 10 h 35.*

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

## **Mineurs non accompagnés - Examen du rapport d'information**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons les analyses et propositions de nos quatre rapporteurs Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy sur les mineurs non accompagnés.

La commission des affaires sociales a publié un rapport de nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Élisabeth Doineau en 2017 sur ce sujet difficile, qui reste d'une actualité forte, en particulier pour les départements qui voient leurs capacités d'accueil mises à mal par des flux très importants, au fil des arrivées qui sont un peu le thermomètre de la géopolitique du moment.

C'est donc avec un grand intérêt que nous attendons les conclusions de nos collègues.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Ce sujet sensible suscite effectivement de vives inquiétudes et certaines crispations politiques : c'est pour cela que nous devons nous en saisir.

Plusieurs travaux importants ont déjà été réalisés sur le sujet, en particulier le rapport d'information très complet réalisé par Élisabeth Doineau et notre ancien collègue Jean-Pierre Godefroy en 2017, intitulé « Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe ». Au printemps dernier, les députés se sont plus particulièrement penchés sur les problématiques de sécurité associées à la présence de MNA.

Pourquoi un nouveau rapport sur le sujet ? Alors que le phénomène s'est durablement installé dans nos territoires, les questions qu'il pose sont restées largement irrésolues, en dépit de certaines avancées. Plusieurs textes en préparation ou en cours de navette tentent d'y apporter des réponses. C'est pourquoi le moment apparaît opportun de clarifier les termes actuels du débat et de proposer des orientations pour l'avenir.

Nous avons choisi d'aborder la question sous trois angles : celui de l'entrée dans le dispositif d'accueil de MNA, qui pose le problème épineux de la répartition des compétences entre les départements et l'État ; celui des problèmes de sécurité posés par certains jeunes isolés, en évaluant le rôle éventuel de filières criminelles ; enfin, celui de la préparation de la sortie de la minorité et de l'accompagnement de ces jeunes vers l'autonomie.

Je vous parlerai en premier lieu des aspects relatifs à la régulation des entrées dans le dispositif MNA.

Les personnes se présentant comme MNA font l'objet d'une procédure spécifique en amont de leur prise en charge de droit commun par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il incombe au département de procéder à une évaluation sociale des demandeurs, le point crucial

étant de déterminer s'il s'agit de mineurs. En outre, le département est tenu de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, ou « mise à l'abri », d'une durée théorique de cinq jours.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance avait plus que triplé entre 2014 et 2017, passant de 5 033 à 17 022 selon les chiffres du ministère de la justice. L'année 2020 a été marquée par une forte diminution des déplacements du fait de la pandémie : 9 524 placements ont été enregistrés. Toutefois, le nombre d'entrées de MNA à l'ASE avait déjà connu une légère baisse de 1,5 % en 2019.

Le nombre d'évaluations conduites par les départements est cependant resté élevé sans que l'on puisse en connaître le nombre exact. Selon les chiffres provisoires communiqués par le ministère, il s'est élevé à 37 212 en 2019 après 51 337 en 2020. Il se confirme qu'une part prépondérante des personnes évaluées ne sont pas considérées comme mineures à l'issue de ce processus : l'Association des départements de France (AdF) estime à 70 % le nombre de personnes évaluées majeures, le ministère, lui, à 55 % en moyenne entre 2016 et 2019.

Or, cette phase « amont » représente une charge financière importante pour les départements : passé le délai de cinq jours de recueil administratif, la mise à l'abri du jeune demandeur se prolonge tant qu'une décision de l'autorité judiciaire n'est pas intervenue.

En « aval », l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE se maintient à un niveau élevé, représentant des dépenses parfois très lourdes. Selon le ministère de la justice, 23 461 mineurs non accompagnés étaient ainsi pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre 2020, après 31 009 fin 2019 et 28 411 fin 2018.

Pour quantifier cette charge, nous estimons à 1,1 milliard d'euros dans le rapport le coût annuel de la prise en charge des MNA par l'ASE. Il s'avère toutefois difficile de retracer avec précision les dépenses d'aide sociale à l'enfance directement imputables aux MNA.

Devant ces chiffres, un soutien plus fort de l'État reste attendu. L'aide de l'État est en baisse cette année dans ses deux composantes. En particulier, le mode de calcul actuel de la contribution de l'État aux dépenses d'ASE, assise sur l'augmentation des flux entrants avec une année de décalage, rend sa contraction quasiment inexorable.

L'entrée dans le dispositif cristallise une grande partie des difficultés et des incohérences de cette politique. Depuis 2013, un référentiel partagé a été progressivement mis en place. L'évaluation doit ainsi s'appuyer sur un faisceau d'indices et avoir un caractère pluridisciplinaire. Le département peut bénéficier du concours des services préfectoraux avec la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « appui à l'évaluation de la minorité » (AEM). Enfin, le recours à des examens osseux complémentaires a été encadré par la loi.

En dépit de cet encadrement et de ces efforts d'harmonisation, la Cour des comptes relève dans un référé d'octobre 2020 que « l'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département à un autre quant à sa durée et à ses modalités ». Ces constats ont été corroborés par nos auditions. Le degré de professionnalisme de l'organisme en charge de l'évaluation, la durée de l'évaluation et les conditions de mise à l'abri dans le cadre du recueil provisoire d'urgence diffèrent d'un territoire à l'autre et engendrent des taux de prise en charge inégaux à l'issue de l'évaluation. La question de

l'impartialité de l'évaluation lorsque l'organisme qui en est chargé assure également la mise à l'abri, a également été posée.

Ces multiples différences de traitement engendrent des différences d'attractivité entre les territoires, qui tendent elles-mêmes à renforcer les inégalités.

En conséquence, le dispositif national d'orientation des MNA est fragilisé par la défiance de plusieurs départements, ce qui donne lieu à des pratiques de réévaluation des jeunes provenant d'autres territoires.

Sur l'ensemble du territoire, on constate un manque de cohérence de la politique conduite par les différents acteurs. La multiplicité des instances susceptibles d'être saisies – procureur de la République, juge pour enfants, juge administratif – engendre une multitude de procédures parallèles, qui amènent à la prise de décisions contradictoires.

Face à ces constats, le rapport formule plusieurs propositions tendant à créer les conditions d'une véritable politique nationale. Il y a en la matière un défaut de pilotage et de coordination qui explique une grande partie des difficultés ; n'oublions pas d'associer à la réflexion sur la réforme de cette gouvernance le ministère des affaires étrangères pour prendre en compte la dimension internationale du phénomène.

La question de la répartition des compétences entre l'État et les départements en ce qui concerne la gestion de l'évaluation et de la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA doit être tranchée dans le sens d'une centralisation de cette phase initiale, qui relève d'une politique migratoire sur laquelle les départements n'ont aucune prise et qui donne lieu à des dépenses indues pour les collectivités. Ce scénario favoriserait la mise en cohérence de la politique conduite entre les différents acteurs.

D'ores et déjà, la compensation par l'État doit couvrir l'intégralité des dépenses des départements afférentes à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA pendant la durée de l'évaluation. Par ailleurs, l'ensemble des départements devraient recourir au dispositif AEM afin de fiabiliser les évaluations : bien que la participation financière de l'État soit désormais modulée en fonction de l'utilisation de cet outil, plusieurs départements refusent toujours d'y recourir.

Quelle que soit la collectivité publique responsable de la phase d'évaluation et de mise à l'abri, une homogénéisation des conditions dans lesquelles celle-ci est mise en œuvre est indispensable.

À cette fin, nous considérons que l'évaluation doit, de préférence, être exercée directement par les services compétents. Dans les cas où elle est déléguée, la personne publique responsable doit imposer à l'association délégataire la présentation de rapports d'activité les plus complets possible et en assurer un suivi rigoureux.

Pour améliorer la qualité de l'évaluation, il est par ailleurs souhaitable qu'un temps de répit, uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation, soit garanti à toutes les personnes se présentant comme MNA. Il semble également nécessaire, notamment pour des raisons de santé publique, de réaliser effectivement un premier rendez-vous de santé dès le stade de l'évaluation, qui ne doit pas avoir pour objet de déterminer l'âge de la personne.

Concernant les examens osseux, le cadre posé par le Conseil constitutionnel, qui tire les conséquences des avis scientifiques réservés sur la fiabilité de ces tests, doit être respecté sur l'ensemble du territoire national. Le dernier avis du Haut Conseil de la santé publique sur le sujet datant de 2013, il serait toutefois intéressant de réaliser une nouvelle étude afin de vérifier si de nouvelles méthodes scientifiques permettent aujourd'hui de déterminer avec davantage de précision et de fiabilité l'âge d'un individu.

En conséquence de l'application plus uniforme de la procédure d'évaluation sur le territoire, il apparaît souhaitable d'interdire les réexamens de la minorité lorsque celle-ci a été actée par un département ou confirmée par décision de l'autorité judiciaire. Nous recommandons d'unifier, par une circulaire du Garde des Sceaux, la politique en matière de traitement par le parquet des demandes de placement à l'ASE.

Pour sécuriser les moyens financiers de la protection de l'enfance, nous plaidons enfin pour pérenniser la contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses des départements et pour revoir son mode de calcul en se basant non pas sur la variation des flux de MNA entrants, mais sur l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE. À cette fin, il est indispensable que les départements soient en mesure de mieux comptabiliser les dépenses liées à la prise en charge des MNA par l'ASE.

**M. Hussein Bourgi, rapporteur.** – Les inégalités de traitement en matière d'hébergement méritent une attention particulière. D'abord, l'accueil provisoire d'urgence n'est pas toujours effectif. Or, lorsqu'une personne se présentant comme MNA n'est pas mise à l'abri le temps de l'évaluation, elle se retrouve à la rue en attendant l'évaluation de sa situation, ce qui compromet gravement ses chances et la place en position de vulnérabilité, en particulier vis-à-vis des réseaux mafieux.

Il apparaît ensuite que la mise à l'abri des MNA lors de la phase d'évaluation s'opère en très grande partie à l'hôtel. Plusieurs conseils départementaux que nous avons auditionnés ont confirmé recourir habituellement à l'hébergement hôtelier pour tout ou partie des personnes en cours d'évaluation.

Les problèmes posés par l'hébergement hôtelier dépendent de ses conditions de mise en œuvre, qui varient fortement selon les départements. L'hébergement hôtelier est souvent marqué par un faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, un accompagnement très limité par les travailleurs sociaux ainsi qu'une perception relativement négative de leurs conditions de vie par les jeunes concernés. Ils sont accueillis le soir pour dormir, et le matin ils sont mis à la porte, livrés à eux-mêmes.

Certains hôtels paupérisés se sont spécialisés dans ce type de prestation, ne vivant que du public apporté par les collectivités, avec des redevances garanties, et laissant ainsi leur établissement se dégrader. Dans plusieurs villes, des hôtels n'accueillent que des MNA, ne font plus de travaux de sécurité ni de ravalement, ce qui ne facilite pas l'insertion de ces jeunes dans leur environnement. En tout état de cause, ces lieux ne sont pas appropriés pour l'accueil de mineurs.

Comme nous l'avons constaté en Gironde, il existe des alternatives à l'hôtel, tels les « hébergements diffus » en semi autonomie parfois confiés à des prestataires, qui peuvent offrir des conditions de contrôle et d'accompagnement meilleures.

L'hébergement hôtelier semble fréquemment se poursuivre pour les jeunes ayant été reconnus comme mineurs. Selon l'IGAS, le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élève au minimum à 5 % des jeunes de l'ASE. 95 % des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28 % des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel.

Cette pratique est très inégalement répandue selon les départements, nos auditions ont montré qu'elle évolue favorablement dans certains cas. Paris a ainsi transformé plus de 600 chambres d'hôtel accueillant des mineurs en foyers ou appartements partagés et veille désormais à faire en sorte que plus aucun enfant confié à l'ASE ne soit hébergé à l'hôtel. C'est une initiative à encourager car elle permet la présence constante de travailleurs sociaux.

Nos recommandations vont dans le sens d'une homogénéisation « par le haut » de la mise à l'abri, qui devrait relever de la compétence de l'État. Il va de soi que la mise à l'abri prévue par la loi doit avant tout être effective, quel que soit le mode d'hébergement retenu. La pratique de l'hébergement hôtelier devrait en principe être exclue s'agissant des MNA reconnus mineurs. Nous estimons également souhaitable de tendre vers la fin de l'hébergement à l'hôtel pour la mise à l'abri des personnes en cours d'évaluation.

Les conditions de prise en charge des MNA peuvent accentuer leur vulnérabilité et le risque pour eux d'entrer dans la délinquance ou dans un réseau mafieux. L'hébergement en structure hôtelière peut notamment en faire la proie de réseaux criminels.

Si, dans le cadre de ce rapport, nous avons souhaité nous intéresser à la délinquance des mineurs non accompagnés, malgré l'existence de travaux déjà nombreux sur le sujet, notamment du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, c'est que le problème est réel sur nos territoires et qu'il ne sert à rien de le nier. Il suffit de lire la presse régionale pour constater que le phénomène, longtemps concentré dans le centre des métropoles, s'étend maintenant dans le périurbain et dans les transports en commun.

Henri Leroy présentera les questions relatives à la sécurité mais je souhaite souligner un point qui nous a particulièrement intéressés lors de notre déplacement en Gironde, et qui a été confirmé ensuite par les représentants d'autres départements. C'est le fait qu'il ne faut pas confondre les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et les jeunes délinquants en errance. Même s'il existe des MNA qui ont commis des faits de délinquance et sur lesquels nous avons des données de la part des départements (de 5 % à 10 % selon les cas), ce sont deux populations distinctes qui ne se recoupent que très marginalement.

En effet, les jeunes délinquants en errance présentent un profil sociologique distinct des MNA pris en charge par l'ASE.

Les jeunes délinquants sont plus âgés en moyenne que les MNA pris en charge par l'ASE, avec une proportion importante de jeunes en réalité majeurs, qui détruisent leurs papiers d'identité et proviennent principalement des pays d'Afrique du Nord, alors que la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE est issue de l'Afrique sub-saharienne, ils ne posent guère de problème et veulent s'intégrer par la scolarité ou le travail. Surtout, les jeunes délinquants errants ne sont, le plus souvent, pas pris en charge par l'ASE et ils ne s'inscrivent pas dans un parcours d'insertion.

Cette différence a été soulignée avec force par le président du conseil départemental de la Gironde et par la mission MNA relevant de la direction départementale de

la sécurité publique de la Gironde. Ils nous ont invités à distinguer les deux populations et à ne pas nier la qualité du travail des travailleurs sociaux et la volonté d'intégration des MNA. Alors même que la situation en Gironde, et particulièrement à Bordeaux, a fait l'objet d'une attention médiatique et politique soutenue, les forces de police ont indiqué aux rapporteurs qu'il ne se produit aucun cas où une personne se présentant comme mineure est arrêtée puis remise au département car, inconnus de l'ASE, les délinquants refusent en réalité toute prise en charge par les pouvoirs publics et les associations.

Dominique Versini, conseillère de Paris et adjointe à la Maire en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, a fait le même constat de refus de prise en charge par les jeunes en errance du quartier de la Goutte d'Or, souvent arrivés très jeunes, à l'âge de 12 ou 13 ans, mais intégrés à des filières de délinquance locale et victimes d'addictions et d'exploitation.

La population des jeunes en errance se caractérise par sa vulnérabilité. En particulier, ces jeunes présentent fréquemment une addiction à des substances psychotropes illicites ou à des médicaments détournés de leur usage initial. Ces jeunes sont aussi victimes de violence et d'exploitation sexuelle, voire de traite des êtres humains.

Nous nous sommes interrogés sur l'éventuelle emprise de filières criminelles internationales organisées sur les jeunes en errance. À l'issue de l'audition des administrations concernées et des acteurs de terrain, il nous apparaît que la question des filières criminelles et de traite des êtres humains, dont il est documenté qu'elles ont recours à des mineurs pour commettre des actes de délinquance, constitue un enjeu grave mais distinct de celui de l'arrivée des MNA en France et de la délinquance de jeunes en errance. Les jeunes délinquants dans les filières, notamment les jeunes Roms, sont en effet étroitement contrôlés par le réseau international auquel ils appartiennent et rarement privés de tous liens familiaux qui peuvent contribuer à leur exploitation.

On constate néanmoins la mainmise de délinquants plus aguerris et expérimentés sur les plus jeunes dès leur arrivée. Ce phénomène est attesté depuis 2016 dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris, où un réseau de délinquance locale et à la notoriété fantasmée continue, semble-t-il, à attirer les jeunes en errance. Il a aussi été présenté comme une réalité à Bordeaux, où les jeunes en errance sont repérés et recrutés dès leur arrivée en gare par des délinquants locaux.

Afin d'éviter l'emprise de réseaux de délinquance sur les mineurs non accompagnés, nous préconisons de généraliser les maraudes mixtes entre l'État et les départements pour identifier les MNA et faciliter leur orientation vers les services de protection de l'enfance le plus en amont possible.

Nous proposons également d'éloigner géographiquement les mineurs pris en charge afin, le cas échéant, de les libérer de l'emprise de réseaux criminels organisés à l'instar de la politique conduite en Gironde où le placement en zones rurales des MNA en difficulté a permis de résoudre durablement des problèmes d'emprise criminelle.

Je conclurai en soulignant qu'il nous paraît important de distinguer des populations dont la volonté d'intégration diffère. Ainsi, lorsque l'on traite de la délinquance, il nous paraît plus adéquat de parler de jeunes en errance et non de mineurs non accompagnés.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Notre rapport conduit à un constat sans appel : les infractions commises par les jeunes en errance sont de plus en plus nombreuses, graves et violentes.

La délinquance liée à ce public représente, sur la période récente, une part croissante de la délinquance en général. Même s'il n'existe pas de statistiques nationales sur le sujet, les données transmises par la préfecture de police de Paris et par la préfecture des Bouches-du-Rhône sont singulièrement inquiétantes. Sur le ressort de la préfecture de police de Paris, la part des jeunes en errance sur le total des mis en cause a plus que doublé entre 2016 et 2020. Par catégorie d'infraction, le constat est tout aussi alarmant : en 2020, les jeunes en errance représentaient 40 % des mis en cause pour des faits de vol à la tire et 29 % pour faits de cambriolage (contre 3 % en 2016). Sur le ressort de la préfecture des Bouches-du-Rhône, sur la seule année 2020, le nombre de mineurs étrangers mis en cause a progressé de 23,3 % et les services préfectoraux estiment « qu'ils sont à l'origine de près de la moitié des faits relatifs [à la délinquance de voie publique] ». Selon la direction départementale de la sécurité publique de Gironde, les faits de délinquance imputables aux mineurs étrangers représentaient ainsi en 2019 près de 73 % des infractions de voie publique.

Ensuite, les infractions commises par les jeunes en errance tendent à être plus graves et plus violentes. Alors que les principales catégories d'infraction identifiées étaient, par le passé, les vols à la tire, on constate le développement sur la période récente des vols par effraction et, surtout, des vols avec violence. Cette tendance est accentuée par l'usage de plus en plus régulier d'armes blanches.

La montée en puissance de la délinquance liée aux jeunes en errance est également perceptible dans les chiffres transmis par les services du ministère de la Justice. Ainsi, la section compétente du parquet de Paris a traité, pour les trois premiers mois de l'année 2021, un total de 1 870 mesures de garde à vue à l'encontre de ces jeunes, soit une moyenne de 15,6 gardes à vue par jour.

Enfin, les observations convergent dans le sens d'une propagation de la délinquance liée aux jeunes en errance des centres villes vers les communes périphériques, voire dans certaines zones rurales.

Alertés par notre collègue Thani Mohamed Soilihi sur les difficultés de sécurité liée à la présence de MNA à Mayotte, nous avons profité des informations recueillies sur place lors du déplacement d'une délégation de la commission des lois conduite par le Président François-Noël Buffet. Vous trouverez dans le rapport un point sur la situation spécifique de ce département.

Face à la délinquance des jeunes en errance, nous avons constaté un certain sentiment de découragement chez les forces de l'ordre et les magistrats. Des cas où un même jeune est interpellé plusieurs fois dans la même semaine, voire le même week-end, sans qu'il soit possible de fixer son identité, ont été reportés. L'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale constituent également un motif de préoccupation majeur.

La première des difficultés auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre a trait à l'identification des jeunes en errance interpellés. En effet, ces derniers refusent le plus souvent de décliner leur identité et ne possèdent pas de documents d'état civil. De plus, ces jeunes se présentent systématiquement comme mineurs lors de leur interpellation, ce qui implique l'application de la loi pénale pour les mineurs, plus protectrice. Or, les forces de



l'ordre ne disposent pas de moyens adaptés pour établir l'âge de la personne et, le cas échéant, établir sa majorité au cours de la période de garde à vue sauf à recourir, avec l'autorisation d'un magistrat, à un test osseux, procédure lourde et peu probante. En particulier, elles ne disposent pas d'un accès aux données contenues dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), ce qui pourrait pourtant permettre d'identifier immédiatement les jeunes ayant été reconnus majeurs par les services départementaux de l'ASE. Cette difficulté est encore amplifiée par l'utilisation de multiples alias de la part des jeunes interpellés.

Cet état de fait n'est pas sans conséquences sur la poursuite de la procédure judiciaire. En effet, cette difficulté à « fixer » l'identité des jeunes en errance interpellés conduit à les considérer systématiquement comme des primo-délinquants. Elle s'oppose tant à la gradation de la réponse pénale qu'à la mise en place d'un accompagnement adapté et au long cours.

Dans ce contexte, nous avons accueilli favorablement le projet de rendre obligatoire le recours au traitement AEM. Nous souhaitons également ouvrir l'accès aux données qui y sont enregistrées aux forces de l'ordre. Un tel accès ne permettrait certes pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à l'identification des jeunes interpellés, mais il accélérerait a minima le processus pour les jeunes s'étant préalablement présentés aux services de l'ASE.

Nous souhaitons ensuite la création d'un fichier national relatif aux MNA délinquants. Il pourrait répertorier l'ensemble des infractions commises par des jeunes en errance et faciliterait le rattachement, a posteriori, d'une infraction à son auteur. Un tel fichier rendrait ainsi plus aisée l'identification des jeunes multirécidivistes utilisant un alias différent à chaque interpellation.

Une autre difficulté tient au refus systématique des jeunes en errance interpellés de se soumettre à la prise d'empreinte. Or, en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, le relevé des empreintes digitales ne peut être imposé que dans des conditions particulièrement ardues à réunir conduisant fréquemment les forces de l'ordre à y renoncer.

En conséquence, nous serons particulièrement attentifs aux modifications de l'article 55-1 du code de procédure pénale qui pourraient être introduites lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure. Par ailleurs, nous estimons nécessaire de renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.

Face à l'essor de la délinquance liée aux jeunes en errance, il existe des bonnes pratiques qui sont à généraliser. C'est notamment le cas de la coopération mise en place de juin 2018 à mars 2019 entre la préfecture de police de Paris et les autorités marocaines. Dans ce cadre, une équipe spécialisée d'agents consulaires marocains a, avec l'accord du parquet de Paris, participé à l'identification des jeunes en errance interpellés et se réclamant de la nationalité marocaine. Placée dans le commissariat du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, cette équipe a concrètement mené des entretiens personnalisés auprès des intéressés et exploité les données d'identification saisies. Il s'agissait de fiabiliser les informations d'état civil fournies par ces jeunes et d'objectiver leurs liens familiaux au Maroc.

Ce dispositif a présenté des résultats extrêmement probants et constitue un modèle qui gagnerait à être reproduit.

L'autre voie possible est celle des canaux de coopération policière traditionnels. La préfecture de police de Paris indique ainsi que, depuis septembre 2019, un dispositif d'interrogation des autorités algériennes, marocaines et tunisiennes a été mis en place par la sûreté régionale des transports. Il permet d'obtenir les informations utiles à l'identification des intéressés dans un délai moyen de quatre à cinq semaines ; 1 387 demandes de coopération ont été effectuées et ont permis l'identification de 301 individus, dont une proportion de 93 % de majeurs. Si l'échange d'informations est moins efficace que la présence d'équipes consulaires sur place, il gagnerait néanmoins à être encouragé.

Nous estimons indispensable d'adapter l'organisation et les moyens des forces de l'ordre aux caractéristiques du phénomène des jeunes en errance, en particulier leur forte mobilité. Celle-ci représente un défi d'ampleur pour les services de la police et de la gendarmerie nationales, car elle nécessite une présence accrue dans les transports et plus de coopération entre les deux entités. Notre rapport présente l'exemple de la région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine qui est particulièrement intéressant puisqu'il a permis de réaliser des patrouilles dans les trains. S'agissant de la coopération, nous souhaitons que puissent se multiplier les échanges entre les deux entités et nous recommandons d'explorer la piste d'une unité mixte police/gendarmerie référente qui pourrait appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

Enfin, nous recommandons de mettre en place au sein des services de la police et de la gendarmerie nationale des structures d'enquête spécifiquement dédiées aux jeunes en errance. Pour ce faire, l'exemple de la « cellule MNA » mise en place au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de la Gironde pourrait être utilement répliqué.

Les difficultés rencontrées par la justice ont ensuite été soulignées à la commission des lois en janvier 2020, dans le cadre de l'examen de la révision de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, par M. Rémy Heitz, alors procureur de la République de Paris, aujourd'hui procureur général, lequel a réitéré ce constat lors de son audition conjointe avec Mme Wipf, vice-procureure de Paris, par la mission d'information.

Ces difficultés sont pour partie les mêmes que celles que rencontrent les forces de l'ordre. Des difficultés procédurales demeurent également. Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure soumis à l'examen du Parlement entend proposer des solutions et nous serons, là encore, attentifs aux suites qui pourraient lui être données.

Au-delà de cette mesure utile, nous estimons que l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs en octobre prochain doit être l'occasion d'une remise à plat de la politique de lutte contre la délinquance des mineurs en errance. Le code de la justice pénale des mineurs offre, en effet, des possibilités pour accélérer considérablement la réponse pénale concernant les mineurs qui sont les plus susceptibles d'ignorer les convocations de l'autorité judiciaire. En effet, si le principe procédural posé par le nouveau code est celui de la césure du procès, la juridiction pour mineurs peut cependant statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et sur la sanction.

D'après la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), environ 20 % des affaires devraient être jugées en audience unique. Il ne fait pas de doute que parmi elles figureront celles concernant les mineurs en errance.

Cette faculté d'audience unique, combinée aux dispositions proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi « responsabilité pénale et sécurité intérieure », devrait grandement faciliter la réponse pénale. Il importe cependant d'éviter les abus et de veiller à l'usage proportionné des procédures de contrainte. Nous souhaitons donc qu'une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux sur la question du traitement de la délinquance des mineurs en errance soit diffusée d'ici la fin de l'année.

L'ensemble de ces mesures nous paraît nécessaire pour lutter contre le phénomène de la délinquance des jeunes en errance et ainsi éviter les rapprochements trop hâtifs entre ces derniers et les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

**M. Xavier Iacovelli, rapporteur.** – S'agissant des mineurs non accompagnés, reconnus comme tels et pris en charge par les départements, nous avons souhaité aborder la sortie du dispositif de l'ASE sous l'angle de l'accès à l'autonomie. Le constat général que nous dressons est que, trop souvent, le basculement dans la majorité des MNA entraîne une insécurité juridique et matérielle qui vient ruiner parfois des années d'investissement humain et financier déployé lors de leur accueil en protection de l'enfance.

Nous sommes convaincus que la préparation à l'autonomie des MNA se joue dès leur arrivée par une scolarisation rapide. Les auditions que nous avons menées ont révélé que la scolarisation des MNA n'est pas à la hauteur des enjeux. Tant que la phase d'évaluation se prolonge, la plupart des jeunes ne font l'objet d'aucune démarche auprès de l'Éducation nationale. En particulier, les associations que nous avons entendues ont témoigné de délais trop longs de vérification documentaire par la police aux frontières (PAF), qui entravent les démarches de scolarisation.

Lorsque les procédures sont enfin entamées, les jeunes pâtissent de la complexité des démarches administratives. Les délais pour réaliser les tests des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) ou les délais pour obtenir des rendez-vous en centre d'information et d'orientation (CIO), qui sont nécessaires à leur affectation, varient de quelques semaines à plusieurs mois selon les académies. L'inscription finale en unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A), qui sont les unités les plus adaptées pour accueillir les MNA dont la maîtrise de la langue française est souvent faible ou inexistante, peut être retardée de plusieurs mois si le territoire est en manque de places. Des jeunes reconnus comme MNA doivent attendre parfois près d'un an et la rentrée scolaire suivante avant d'être inscrits dans un établissement.

C'est pourquoi, nous recommandons aux départements de contractualiser avec des associations afin de généraliser le modèle de préscolarisation dès la phase de mise à l'abri pour les jeunes qui ne sont pas manifestement majeurs. Il convient également d'engager les démarches d'inscription en établissement scolaire au plus vite, en parallèle si nécessaire des examens des documents d'état civil par les préfetures et la PAF.

Il nous semble également essentiel que la coordination entre les services de l'Éducation nationale et les départements soit accrue. Nous proposons donc qu'une rencontre semestrielle ait lieu entre l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'Éducation nationale (IA-DASEN) et le président du conseil départemental afin de mieux anticiper les besoins à venir de places dans les unités pédagogiques spécialisées.

Le passage à la majorité des MNA pris en charge cristallise les incertitudes quant à l'avenir de ces jeunes. Une fois devenus majeurs, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire pour qu'ils puissent séjourner en France. Les décisions d'expulsion du territoire français prises à l'encontre d'anciens MNA investis dans leur intégration professionnelle, qui émaillent parfois l'actualité, sont ressenties comme des injustices et touchent l'opinion publique.

Des voies spécifiques d'obtention d'un titre de séjour sont prévues pour les MNA. Elles sont toutefois plus favorables aux MNA recueillis avant l'âge de 16 ans, qui bénéficient de droit d'une carte de séjour sous réserve que certaines conditions relatives à leur insertion soient satisfaites. Les données de la direction générale des étrangers en France font état d'un taux d'approbation des demandes de titre de séjour d'environ 93 %. Les préfectures nous ont transmis des données qui vont dans le même sens, à l'exception de Paris où 68 % des dossiers déposés en 2020 ont fait l'objet de réponses positives tandis que 17 % sont toujours en cours d'instruction. Cela nous conduit à affirmer que le problème réside moins dans les procédures en elles-mêmes que dans leur mise en œuvre, à la fois lente et complexe.

Une des difficultés rencontrées par les MNA tient au fait que, lors de leur demande de carte de séjour, ressurgit encore la question de leur état civil. En effet, le juge des enfants, en reconnaissant leur minorité, parfois au bénéfice du doute, ne statue pas sur l'authenticité de leurs documents d'état civil. De même, la Cour des comptes constate que, lors de la prise en charge des MNA à l'ASE, leur état civil n'est que trop rarement consolidé. Les jeunes se présentent donc plus tard en préfecture avec des papiers d'identité incomplets ou dont la fiabilité est douteuse, et ce alors que le contrôle opéré est bien plus poussé. Les vérifications documentaires, avec l'intervention de la PAF, rallongent alors considérablement les procédures. La préfecture de la Gironde a ainsi indiqué que 15 % des MNA présentant une demande de titre de séjour en 2020 ont vu leurs documents retenus par la PAF pour vérifications.

Le passage à la majorité peut donc se traduire par une insécurité juridique si les demandes de carte de séjour n'aboutissent pas à temps. Or, après 18 ans, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire et, si l'intéressé souhaite signer un contrat d'apprentissage ou d'alternance, l'autorisation de travail nécessaire ne lui est délivrée que s'il satisfait aux critères de la régularisation. C'est donc toute l'intégration sociale et professionnelle de l'ancien MNA qui se retrouve en péril.

Par conséquent, notre rapport recommande de faciliter la mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle.

De même, nous recommandons d'orienter plus systématiquement vers l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié. En effet, nos travaux ont montré que le nombre de demandes d'asile déposées est en réalité très en deçà du public potentiellement éligible. Sur l'année 2019, 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra, soit un nombre singulièrement bas au regard des 31 009 mineurs pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre de cette même année. Ce « non-recours » s'explique tant par la complexité des démarches administratives, qui nécessitent la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour représenter le mineur, que par la sensibilisation insuffisante des services de l'ASE au sujet de l'importance des demandes d'asile.

Enfin, notre rapport a dressé un constat très mitigé de l'accompagnement des MNA lors de l'entrée dans l'autonomie par les départements mais aussi par l'État.

Concernant l'anticipation de la sortie du jeune MNA, la préparation du projet pour l'autonomie est, tout d'abord, tributaire de l'application très imparfaite de la loi du 14 mars 2016. Une étude révèle que 20 % des départements ne mettent pas systématiquement en place l'entretien devant avoir lieu à 17 ans pour tous les jeunes de l'ASE. Appliquer la loi est donc une priorité absolue.

S'agissant des contrats jeune majeur, pouvant être octroyés aux MNA pour prolonger jusqu'à 21 ans leur accompagnement par l'ASE, ils sont utilisés de façon très hétérogène par les départements, ce qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux MNA mais peut aussi concerner les autres enfants de l'ASE. Certains choisissent de contractualiser pour une période très brève (de l'ordre de trois mois) et de renouveler si nécessaire la démarche, au détriment du jeune qui demeure dans l'incertitude quant à son avenir. D'autres décident de conditionner l'octroi d'un tel contrat à une prise en charge par l'ASE de deux ans minimum, ce qui conduit mécaniquement à exclure les MNA, arrivés, dans leur grande majorité, après 16 ans.

Pour que les MNA ne se retrouvent pas dans une situation de précarité et que les années de prise en charge à l'ASE ne soient pas vaines, nous proposons de garantir dans la loi la poursuite de l'accompagnement en contrat jeune majeur jusqu'à l'obtention du diplôme ou de la qualification professionnelle du MNA, ce qui devrait être valable aussi pour les autres jeunes.

En outre, les mécanismes mis en place par les missions locales et financés par l'État ne remplissent que partiellement leur rôle de filet de sécurité. En 2019, seuls 168 MNA bénéficiaient d'une Garantie jeunes. C'est pourquoi, notre rapport recommande de mieux mettre en œuvre les dispositifs de droit commun pour les MNA. À cet égard, nous serons vigilants à ce que la création d'un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), annoncée par le Gouvernement, soit l'opportunité d'accompagner les MNA désireux de s'insérer socialement.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – La politique concernant les mineurs non accompagnés, tant lors de leur entrée dans le dispositif que de leur sortie, souffre d'un manque de moyens juridiques et financiers ainsi que de cohérence à l'échelle du territoire national. Le même constat peut être dressé pour les mineurs étrangers, prétendus ou avérés, qui commettent des actes de délinquance et jettent injustement l'opprobre sur tous les MNA. Nous sommes donc convaincus qu'une impulsion politique forte est nécessaire pour répondre à ces enjeux. Si le projet de loi relatif à la protection des enfants, en cours de navette, présente certaines mesures qui vont dans le bon sens, le compte n'y est pas encore.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ce rapport de grande qualité, qui fait des propositions précises ; place au débat.

**M. Dominique Théophile.** – Les rapports administratifs et parlementaires montrent tous les difficultés et les carences en matière de mise à l'abri des mineurs suivis par l'ASE, ainsi que la diversité des situations – des jeunes accèdent à des établissements spécialisés, avec un suivi, quand d'autres sont placés dans des hôtels, avec des difficultés de suivi évidentes. Pourquoi ces différences ? Quels sont les départements les plus déficients en la matière ? Constatez-vous des améliorations en général ?

**M. Alain Marc.** – Je veux souligner l'importance et l'urgence d'une compensation par l'État des dépenses croissantes que les départements engagent pour la protection des mineurs non accompagnés. L'Aveyron a dépensé 6,4 millions d'euros en 2020, la compensation par l'État s'est élevée à 1,2 million d'euros, la différence est énorme pour un département de 280 000 habitants. Or, le nombre de MNA augmente : il faut que la prochaine loi de finances compense réellement les dépenses des départements. Il y a quelques années, Manuel Valls voulait supprimer les départements : s'ils n'étaient plus là, ces dépenses incomberaient bien à l'État, il faut une compensation intégrale.

**Mme Florence Lassarade.** – Comme sénatrice de la Gironde, un département que vous citez dans votre rapport, je veux signaler le travail que nous avons fait il y a quelques années avec la préfète et les services de l'État sur les bandes de jeunes drogués qui dévastaient littéralement le centre de Bordeaux, des jeunes sous influence de truands qui se présentent souvent comme marocains alors qu'ils sont algériens, qui vivent en squat, refusent toute prise d'empreinte digitale et refusent même tout soin, alors qu'ils peuvent être malades, en particulier de la gale. Or, dans la petite commune où j'habite, nous accueillons des MNA dans un centre et je dois dire qu'après une inquiétude initiale des riverains, les choses se sont bien passées parce que ces MNA, bien accompagnés, se sont insérés. En réalité, les choses se passent bien le temps de la scolarisation, mais ensuite, quand les jeunes devenus majeurs partent pour Bordeaux ou d'autres territoires, on ne sait plus ce qu'ils deviennent.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Dans le débat sur le bon niveau de compétence, entre l'échelon départemental et l'échelon national, il faut tenir compte du besoin que nous avons d'un fichier national avec des éléments biométriques, ou bien les parcours vont consister à passer d'un département à l'autre – il y a une analogie avec les systèmes d'asile à l'échelon européen. Ensuite, je suis réservé sur la recommandation n° 11 relative au test osseux pour déterminer l'âge, car les scientifiques nous disent que la marge d'erreur y est supérieure à celle qui fonde le doute sur la minorité de la personne – en d'autre terme, le recours à cette technique ne sert à rien, sauf quand on n'a pas de doute...

Je salue la recommandation n° 37 sur l'orientation vers l'Ofpra et la recommandation n° 39 pour que l'ASE poursuive une prise en charge jusqu'à la fin de la formation professionnelle ou du cycle universitaire. Il faut parvenir à ce que les MNA suivis par l'ASE ne se trouvent pas démunis face aux services d'état civil pour prouver leur identité lorsqu'ils atteignent 18 ans ; la solution la plus simple et la plus juste serait de considérer que la façon dont la personne a été identifiée dans son suivi par l'ASE, vaille pour le premier titre de séjour, ce serait une façon de reconnaître l'effort d'intégration. Du reste, quand une personne arrive sur notre territoire avec un visa, il n'y a pas de raison de contester l'âge qu'elle a déclaré en entrant sur le territoire.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Les différences constatées dans les pratiques de mise à l'abri tiennent beaucoup au fait que les départements manquent de moyens, c'est pourquoi nous demandons l'élaboration d'une politique nationale. Nous sommes, ensuite, très demandeurs d'une compensation intégrale des dépenses liées à la phase d'évaluation par l'État, ce qui suppose leur évaluation précise, ainsi que d'une révision du mode de calcul de la contribution de l'État aux dépenses de l'ASE liées aux MNA.

**M. Xavier Iacovelli, rapporteur.** – Le constat d'une disparité des politiques départementales envers les MNA vaut pour la protection de l'enfance en général, nous constatons qu'il y a autant de pratiques, que de départements. C'est pourquoi je suis favorable

à une recentralisation de la politique de protection de l'enfance, y compris celle conduite en direction des MNA, de l'identification à la protection.

**Mme Frédérique Puissat.** – On parle de recentralisation, va-t-on débattre de nouveau de la suppression des départements ? Autant le dire... Je m'interroge à ce titre sur la recommandation n° 4, visant à transférer à l'État les compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA. Or, sur le terrain, nous avons mis en place des cellules d'évaluation : ne va-t-on pas les déstabiliser en recommandant ce transfert ? N'est-ce pas une ingérence dans la vie des collectivités territoriales – et est-on bien sûr que l'État dispose des moyens d'assumer ces missions ? Ne risque-t-on pas, finalement, de les transférer à des associations, dont certaines entretiennent aujourd'hui des relations difficiles avec les collectivités territoriales ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je remercie les rapporteurs d'avoir inclus l'analyse de la situation outremer, y compris à Mayotte, c'est suffisamment rare pour le signaler. L'an passé, la Cour des comptes avait jugé la situation à Mayotte trop « atypique » pour l'inclure dans son analyse des MNA : cela n'aide pas à résoudre les problèmes... Nous avons enregistré à Mayotte 4 446 MNA en 2016, les difficultés se cumulent, les collectivités territoriales n'ont pas de solution, les élus demandent que la solidarité nationale joue, pour que les MNA présents à Mayotte soient pris en charge par d'autres départements français : je ne sais pas si c'est une bonne solution mais elle me semble à examiner. Une mission interministérielle y réfléchit, c'est important que la représentation nationale contribue également à cette réflexion. Je vous remercie, Monsieur le président, pour votre déplacement à Mayotte et pour avoir su, à cette occasion, aborder des sujets aussi difficiles que le suivi des MNA. J'attends avec impatience les solutions concrètes pour nous aider à Mayotte.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Une précision sur la place du département de la Gironde dans notre rapport : nous en parlons parce que nous nous y sommes rendus, nous y avons passé une journée avec les services du département et les forces de l'ordre, en particulier parce que la Gironde est le seul département à avoir mis en place une équipe de 12 policiers qui se consacre au phénomène des violences perpétrées par les jeunes errants et les MNA. Nous avons été également attentifs à la situation dans les Alpes-Maritimes, où un groupe de travail a été dépêché à la frontière pour déceler les personnes manifestement majeures qui se présentent comme mineures, avec un résultat positif puisque quatre sur cinq sont apparemment décelées.

Ensuite, lorsque nous faisons référence, dans la recommandation n° 11, aux tests osseux, c'est pour harmoniser les pratiques et en limiter l'usage ; nous appelons, dans la recommandation n° 12, à réévaluer l'ensemble des techniques. En tout état de cause, le doute bénéficie à la personne qui se prétend mineure.

**Mme Laurence Cohen.** – Je salue ce rapport, intéressant et équilibré. Il faut continuer à réfléchir sur la preuve de minorité qu'on administre, le plus souvent après un entretien qui est déstabilisant, une source d'angoisse pour le mineur qui voit sa parole mise en doute. Le test osseux est remis en cause par les scientifiques, il date de 1930 et je ne vois pas ce que sa recommandation viendrait faire dans un rapport parlementaire.

Ensuite, alors que nous convenons que l'accompagnement est utile le plus longtemps possible, il semble qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre prochain, les départements ne seront plus obligés d'accompagner les mineurs devenus majeurs : qu'en est-il ?

Enfin, les moyens des collectivités étant très disparates, on comprend mieux qu'elles n'aient pas toutes les mêmes moyens pour l'accompagnement des MNA.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Qu'en est-il des contrats jeune majeur ?

**Mme Michelle Meunier.** – J'ai suivi vos travaux et je vous félicite pour l'équilibre que vous avez su préserver entre ce qui relève de la protection de l'enfance et ce qui relève de la jeunesse délinquante en errance. Je me situe côté enfance en danger et protection de l'enfance. Un projet de loi arrive prochainement, avec pour rapporteur Bernard Bonne, je crois savoir qu'il contient des mesures contre cette mauvaise pratique consistant à mettre des mineurs non accompagnés dans des hôtels, où ils se trouvent à la merci des réseaux de criminalité. Ce projet de loi vise aussi les contrats jeune majeur, nous aurons à en débattre, il y a là des solutions aux problèmes que vous avez identifiés.

L'accompagnement est nécessaire, décisif, nous le répétons de loi en loi sur la protection de l'enfance aussi bien que sur celles qui visent à prévenir la délinquance. Je déplore qu'on regarde trop souvent, et de plus en plus, l'enfant en danger comme un futur délinquant. En réalité, il faut accompagner les enfants en danger jusqu'à 21 ans, y compris ceux qui viennent de loin. Vous parlez de moyens supplémentaires, mais les forces de l'ordre elles-mêmes paraissent mal outillées sur le sujet : qu'en pensez-vous ?

**M. Daniel Chasseing.** – Je félicite les rapporteurs pour leurs propositions concrètes. Comment accélérer les procédures d'état civil et l'obtention de cartes de séjour à la majorité, pour que les jeunes ne se trouvent pas d'emblée lâchés dans la nature, mais accompagnés vers un apprentissage et le travail ? Le manque de suivi peut ruiner tout le travail réalisé par l'ASE : une sorte d'obligation de suivi vous paraît-elle possible ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Ce rapport est important, merci pour vos travaux. J'ai récemment remis une médaille d'or de l'apprentissage à un apprenti-paysagiste qui était un mineur non accompagné : il y a de beaux parcours, ils sont le plus souvent invisibles, comment les rendre visibles et valoriser l'apprentissage et la formation ? Que deviennent ces MNA formés, une fois majeurs ? Demandent-ils la nationalité française ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je veux souligner la qualité de ce travail important. La recommandation n° 6, cependant, ne va pas de soi : « Incrire dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation des personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires. », qu'est-ce à dire ? Quand un gamin est là, qu'est-ce qu'on fait ? Où commence l'illicite ? Visez-vous un délit de solidarité ?

Ensuite, vous demandez une compensation intégrale du coût par l'État : l'avez-vous chiffrée ? J'ai visité de ces hôtels intégralement habités par des jeunes livrés à eux-mêmes, vous dites que d'autres structures d'accueil sont possibles : à quel coût, et comment faire ?

La recommandation n° 40 donne elle aussi à réfléchir : elle demande de mieux mobiliser les dispositifs de droit commun pour les MNA « insérés socialement et ayant vocation à rester sur le territoire national ». Dès lors, comment faire avec ceux qui ne seront pas « insérés socialement » ? En 1987, le député Gérard Fuchs publiait un livre sur l'immigration avec pour titre « Ils resteront », l'histoire lui a donné raison. Certains peuvent



déplorer qu'il n'y ait pas plus de retour vers les pays d'origine, mais la réalité, c'est que ces êtres humains restent.

Enfin, peut-il y avoir une réflexion avec les pays d'origine ?

**M. Bernard Bonne.** – Le Gouvernement prépare un projet de loi qui traite de l'accompagnement des MNA, il aurait dû être déposé ces jours-ci sur le bureau du Sénat mais il a été retardé. En tout état de cause, le rapport que nous examinons aujourd'hui a toute son actualité. Vous différenciez les jeunes errants et les MNA, ce n'est pas si facile dans les faits. Vous soulignez l'importance de l'ASE, mais vous parlez peu de la PJJ, qui devrait s'occuper des jeunes en errance. Le nombre de MNA diminue cette année du fait du covid-19, mais on peut s'attendre à ce que les arrivées augmentent – ce qui impose qu'on règle la question du financement, car les départements ne pourront pas suivre.

**M. Jérôme Durain.** – Je salue votre effort de précision pour distinguer les MNA et les jeunes délinquants en errance. Des questions administratives compliquent excessivement la vie de jeunes qui sont intégrés et stabilisés, au point de gâcher parfois le travail accompli pendant des années. J'ai déposé une proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'ASE, nous l'examinerons en séance plénière le 13 octobre : je suis convaincu qu'il ne suffit pas de grand-chose pour résoudre ce problème.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Je précise que la recommandation n° 4 appelant le transfert à l'État des compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri, a été faite par une mission bipartite entre l'Assemblée des départements de France et les inspections générales, elle peut très bien passer par une délégation au département, donc à ses équipes. Notre question, en réalité, porte sur le financement et la responsabilité de cette compétence.

Le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire prenant fin au 1<sup>er</sup> octobre, les modalités de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE vont effectivement changer. Par ailleurs, un amendement à la loi de gestion de la crise sanitaire ayant prévu une compensation à l'euro près pour les départements, il faudra être vigilant à ce que cette règle soit respectée lors de l'examen du PLF.

Enfin, les dépenses à transférer à l'État ont été évaluées à environ 125 millions d'euros par la mission bipartite en 2018.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – La Cour de cassation a jugé que la loi ne sanctionnait pas le soutien aux personnes entrées illégalement sur notre territoire, dès lors qu'il s'agit d'actes de solidarité humanitaire. Or, ce que nous avons constaté en particulier lors de notre déplacement à Bordeaux, c'est que certains actes militants désorganisent les services délibérément, c'est la raison de la recommandation n° 6.

**M. Hussein Bourgi, rapporteur.** – La mise à l'abri coûte cher quand on veut qu'elle soit de qualité, parce qu'elle suppose des locaux et un accompagnement effectif par des travailleurs sociaux. Les départements butent sur ces coûts, ils sont disposés à améliorer l'accueil mais il faut que l'État compense leurs dépenses.

Peut-on mieux répartir les MNA entre départements ? C'est déjà le cas, des départements sont plus touchés que d'autres, l'État incite à une répartition – mais ce

mécanisme ne fonctionne pas à Mayotte, ce qui n'est pas normal, effectivement, puisque l'insularité ne doit pas empêcher la solidarité.

Oui, il y a des modèles d'intégration et de réussite scolaire à mettre à l'honneur, c'est ce que font plusieurs ordres de la République, par exemple la Légion d'honneur, en organisant des galas d'apprentissage, des parrainages pour suivre des MNA qui font le choix de s'intégrer – la presse s'en est fait récemment l'écho avec un apprenti boulanger à Besançon, nous nous sommes aussi mobilisés dans l'Hérault pour un apprenti boulanger pâtissier, le secteur est en tension et des MNA veulent s'y engager, ce qui est vrai aussi pour le BTP ; il faut valoriser ces initiatives. Les jeunes errants posent des problèmes de délinquance, ils alimentent la chronique des faits divers, mais cela ne doit pas cacher les réussites d'intégration des MNA.

La question de la PJJ reste entière. Ses moyens baissent constamment, elle reste le parent pauvre de la justice, alors que son action est déterminante dans la lutte contre la récidive.

Enfin, l'accompagnement à la sortie de la minorité est un sujet très important ; des préfetures et des départements ont passé des conventions pour traiter plus efficacement les demandes de titres de séjour quand il y a une promesse d'embauche, le patronat joue le jeu en particulier dans les secteurs où le recrutement est en tension, c'est un enjeu qu'il faut considérer.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vais demander à la commission d'autoriser la publication de ce rapport d'information.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – J'en précise le titre : « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale ».

**M. Alain Richard.** – Nous sommes consultés sur la seule publication, pas sur les contenus : c'est un usage du Sénat, une habitude persistante qui est peu conforme à la transparence démocratique.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Une réflexion a été ouverte sur le sujet par le président du Sénat, il devrait nous faire des propositions.

**Mme Michelle Meunier.** – L'intitulé juxtapose les mineurs non accompagnés et les jeunes en errance, comme s'il y avait une continuité linéaire, alors que les mineurs dont nous parlons ne sont pas nécessairement de futurs délinquants.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il y a une virgule dans le titre, donc une distinction.

*La commission des lois et la commission des affaires sociales autorisent la publication du rapport.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

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

*La réunion est ouverte à 10 h 10.*

**Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Françoise Dumont, Mme Catherine Di Folco, M. Loïc Hervé, M. Jérôme Durain, M. Patrick Kanner et M. Ludovic Haye, comme membres titulaires, et de M. Stéphane Le Rudulier, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Marie Mercier, M. Hervé Marseille, Mme Laurence Harribey, M. Jean-Yves Roux et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.*

**Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Christophe-André Frassa rapporteur sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (2020-2021, A.N. XV<sup>e</sup> leg.), sous réserve de sa transmission.*

**Proposition de loi 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 – Examen du rapport et du texte proposé par la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons le rapport de Catherine Di Folco sur la proposition de loi 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 Bruno Retailleau, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Guillaume Gontard, Jean-Pierre Sueur et moi-même.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Cette proposition de loi ne comporte qu'un seul article, qui porte sur la ratification de l'ordonnance. Mon exposé sera structuré en trois points : la genèse de l'ordonnance, son contenu et mes conclusions.

Premièrement, cette ordonnance constitue le volet législatif d'une réforme annoncée depuis 2019. En effet, dans le discours qu'il a prononcé le 25 avril 2019, en clôture du Grand débat national, le Président de la République a annoncé son intention de « supprimer entre autres l'ENA », pour « bâtir quelque chose qui fonctionne mieux ». Il a posé, à cette occasion, les jalons d'une réforme profonde de la haute fonction publique, en identifiant trois axes : la diversification du mode de recrutement, l'ouverture de la haute fonction publique et la dynamisation de la gestion des carrières.

De plus, une mission sur la réforme de la haute fonction publique a été confiée en mai 2019 à Frédéric Thiriez, qui a remis son rapport au Premier ministre en février 2020.

Enfin, dans son discours du 8 avril 2021, prononcé à l'occasion de la Convention managériale de l'État, le Président de la République a confirmé, sur le fondement des conclusions de la mission Thiriez, la suppression de l'ENA et la création d'un Institut national du service public (INSP), destiné à former les élèves administrateurs de l'État.

L'ordonnance du 2 juin 2021 s'inspire ainsi, mais en partie seulement, du rapport de cette mission ; elle n'en comporte pas moins des dispositions induisant une nette rupture avec le système hérité de l'ordonnance du 9 octobre 1945.

Elle découle de l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi, notamment pour « réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A », « diversifier leurs profils », « harmoniser leur formation », « créer un tronc commun d'enseignements », « développer leur formation continue », « accroître leur culture commune de l'action publique », « aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ».

Je dois toutefois préciser que, si cet article 59 a ouvert un large champ d'habilitation, les garde-fous qu'il comporte – le respect du principal égal accès aux emplois publics, fondé « sur les capacités et le mérite », ainsi que la prise en compte « des spécificités des fonctions juridictionnelles » – sont largement issus de la rédaction adoptée par le Sénat à la suite du travail réalisé par la commission des lois.

Le délai d'habilitation initial était de dix-huit mois, expirant le 7 février 2021. Il a été allongé de quatre mois, soit jusqu'au 7 juin 2021, par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Publiée le 2 juin 2021, l'ordonnance a donc respecté – de peu – le délai d'habilitation.

Vous le savez, l'article 38 de la Constitution impose, à peine de caducité, le dépôt d'un projet de loi de ratification de l'ordonnance avant la date fixée par la loi d'habilitation. L'article 59 prévoyait un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance ; le projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 29 juillet dernier a donc bien respecté ce délai.

De plus, l'article 38 exige que les ordonnances soient ratifiées de manière expresse. Cependant, les décisions QPC du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020 et du 3 juillet 2020 ont remis en cause cette obligation.

À ce sujet, j'ouvre une parenthèse pour évoquer la proposition de loi constitutionnelle déposée au Sénat le 22 juillet 2021 par notre collègue Jean-Pierre Sueur, garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, qui vise à ajouter à l'article 38 de la Constitution la précision selon laquelle les dispositions des ordonnances relevant du domaine législatif n'acquièrent force de loi « qu'à compter de leur ratification expresse ».

Notre commission a auditionné, le 26 mai dernier, Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, qui n'a pas souhaité formuler

d'engagement du Gouvernement à demander au Parlement une ratification expresse. Nous l'avions pourtant bien interrogée à ce sujet, comme nous l'avions fait lors des questions d'actualité au Gouvernement.

Ainsi, la présente proposition de loi, déposée par quatre présidents de groupes politiques – le groupe Les Républicains, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, le groupe Union Centriste et le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires –, le président de la commission des lois, François-Noël Buffet, et Jean-Pierre Sueur, entend donner l'occasion au Sénat de débattre des choix faits par l'ordonnance, dans le cadre de la procédure de ratification. En se saisissant lui-même de la question, le Sénat est ainsi à l'origine de la première discussion au Parlement d'une proposition de loi de ratification d'une ordonnance.

J'en viens au contenu de l'ordonnance. Au-delà d'une réforme de la formation et des parcours, l'ordonnance procède à un changement de paradigme de la haute fonction publique de l'État. Elle vise trois objectifs.

Le premier est de dynamiser les parcours de carrière de l'encadrement supérieur.

Dans la lignée des conclusions du rapport Thiriez, l'ordonnance vise à instaurer une gestion des ressources humaines de l'État à un niveau interministériel et reposant sur les principes d'évaluation, de mobilité et d'ouverture. L'article 2 crée ainsi une stratégie pluriannuelle de l'État relative au pilotage des ressources humaines de l'encadrement supérieur, définie à partir des lignes directrices de gestion interministérielles édictées par le Premier ministre après consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Afin de tenir compte des spécificités de l'encadrement supérieur, l'article 3 introduit de nouvelles modalités d'évaluation, qui seraient réalisées par des instances collégiales ministérielles ou interministérielles. Le cadre d'accompagnement des agents pour lesquels une transition professionnelle serait recommandée à l'issue des évaluations est prévu par l'article 4 de l'ordonnance ; le recours à une rupture conventionnelle pourra notamment être proposé.

Le deuxième objectif de l'ordonnance est de rénover la formation initiale et continue pour accroître la culture commune de l'action publique.

Mettant en avant l'objectif d'adapter la formation des cadres supérieurs de l'État aux enjeux actuels et à venir et de renforcer la culture commune de l'action publique, l'article 5 crée l'Institut national du service public, établissement public de l'État chargé d'assurer la formation initiale et continue du futur corps des administrateurs de l'État et d'autres corps de fonctionnaires ou de magistrats susceptibles d'exercer des fonctions d'encadrement supérieur dans la fonction publique de l'État. Un décret en Conseil d'État précisera les missions de l'INSP ainsi que les contours du « tronc commun » qui s'intégrera à la scolarité des élèves de quatorze écoles de service public.

Le troisième objectif de l'ordonnance est de décloisonner la haute fonction publique de l'État. L'ordonnance entend poursuivre une logique d'organisation des carrières fondée sur les métiers et les compétences, et non en fonction de l'appartenance à un corps. Reprenant l'esprit du rapport Thiriez, l'ordonnance réaménage en profondeur le système dit « des grands corps », en réservant un traitement différencié aux corps juridictionnels.

Ainsi, l'article 6 procède à la fonctionnalisation des emplois au sein des services d'inspection générale – Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Inspection générale des finances (IGF) –, qui seront occupés par des « agents exerçant des fonctions d'inspection générale au sein de services d'inspection générale, recrutés, nommés et affectés pour une durée renouvelable ».

Actuellement, l'appartenance au corps constitue, à elle seule, la garantie de l'indépendance et de la neutralité des inspecteurs. Les corps des inspections générales devenant des services, leurs chefs et leurs agents se verront appliquer des garanties d'indépendance et d'impartialité inscrites au niveau législatif. Les cas où il pourra être mis fin aux fonctions des chefs de service et des agents exerçant des missions d'inspection générale sont au nombre de trois : s'ils en font la demande, en cas d'empêchement et en cas de manquement à leurs obligations déontologiques.

Par ailleurs, si l'ordonnance ne traite pas des statuts des corps de fonctionnaires autres que juridictionnels, ces statuts relevant de la seule compétence du pouvoir réglementaire, l'article 10 ouvre néanmoins la voie à une généralisation des statuts d'emplois. Présentés par le Gouvernement comme un facteur de souplesse et de mobilité, ces derniers pourront déroger à certaines dispositions du statut général de la fonction publique ne correspondant pas aux besoins des missions en question. Ainsi, le corps préfectoral ou encore le corps diplomatique seraient supprimés et remplacés respectivement par des statuts d'emplois propres aux fonctions préfectorales et diplomatiques.

L'ordonnance prévoit également de nouvelles modalités d'accès aux fonctions juridictionnelles et de déroulement de carrière pour les membres des juridictions administratives et financières. Les articles 7 à 9 visent à différer l'accès aux fonctions juridictionnelles, en transformant le Conseil d'État et la Cour des comptes, qui figurent actuellement parmi les corps de sortie à l'issue de l'ENA, en « corps de débouché », accessibles seulement après une première expérience dans l'administration.

Ainsi, les grades d'auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes seront supprimés et remplacés par des statuts d'emplois d'auditeur, d'une durée maximale de trois ans, accessibles aux administrateurs de l'État et aux membres des corps et cadres d'emplois de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable. Les auditeurs seront nommés par arrêté du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour des comptes, après un passage devant un comité consultatif, composé de façon paritaire de membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, et de personnalités qualifiées. Des garanties d'indépendance équivalentes à celles des membres du Conseil d'État leur seront par ailleurs octroyées.

De plus, afin de dynamiser les parcours de carrière, l'ordonnance conditionne l'accès aux grades intermédiaires et supérieurs des fonctions juridictionnelles à l'accomplissement de mobilités.

Par ailleurs, elle ouvre l'accès au Conseil d'État et à la Cour des comptes au-delà des personnes issues de l'auditorat, en conférant un pouvoir de consultation à une commission dite « d'intégration », composée du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour des comptes, d'un membre du Conseil d'État ou de la Cour des comptes et de trois personnes qualifiées nommées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. En outre, le vivier de recrutement des

maîtres des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État et des conseillers référendaires en service extraordinaire à la Cour des comptes serait élargi.

Enfin, l'ordonnance ouvre de nombreuses fonctions au sein de l'encadrement supérieur de l'État à certains agents contractuels.

L'article 11 fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> janvier 2022, à l'exception des dispositions de l'article 5, qui entrent en vigueur selon les modalités définies par un décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, et des dispositions de l'article 9, qui entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

L'article 12 prévoit les modalités juridiques de substitution de l'INSP à l'ENA.

Les articles 13 et 14 fixent les dispositions transitoires propres aux juridictions administratives et aux juridictions financières.

L'article 15 prévoit l'abrogation, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'INSP et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, de l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile. Il procède également à plusieurs coordinations.

Enfin l'ordonnance comporte 19 décrets d'application, dont un seul a été publié au *Journal officiel*, le 23 septembre 2021.

Le calendrier des mesures réglementaires a été précisé par le cabinet de la ministre de la transformation et de la fonction publiques lors de son audition : les décrets concernant le statut du corps des administrateurs de l'État, la création de l'INSP et la création de la direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) devraient être pris d'ici à la fin de l'année 2021 ; les textes relatifs à la création de statuts d'emplois font actuellement l'objet d'une concertation avec les ministères intéressés et devraient paraître d'ici à la fin de l'année 2021 ou le début de l'année 2022 ; les autres textes relatifs au périmètre de l'encadrement supérieur de l'État, aux lignes directrices de gestion interministérielles, au dialogue social, à l'évaluation et aux transitions professionnelles sont en cours d'élaboration et seront adoptés au premier trimestre 2022.

En conclusion, je vous informe que l'ordonnance a fait l'objet de plusieurs QPC, dont celle qui a été déposée le 19 juillet 2021 auprès du Conseil d'État par l'Union syndicale des magistrats administratifs. Lors de l'audience de jugement du 20 septembre 2021, le rapporteur public a proposé le renvoi d'une partie de ces QPC au Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, à l'heure où la quasi-totalité des décrets d'application reste encore à paraître, il me paraît difficile que nous nous prononcions sur des dispositions législatives qui prendront leur sens entier une fois l'important chantier réglementaire abouti.

Au surplus, le Gouvernement n'a pas à ce stade suffisamment clarifié sa position sur les statuts de corps qu'il entend supprimer ni sur les statuts d'emplois qu'il entend créer. Sur ce point, l'ordonnance ouvre, en effet, un champ des possibles particulièrement vaste. Dans ce cas, pouvons-nous donner au Gouvernement un blanc-seing en la matière ? Je ne le pense pas.

Aussi, devant les incertitudes qui planent sur le contour de l'ordonnance et des mesures réglementaires et face à l'impossibilité de mener une réflexion de fond qu'imposerait une réforme de telle ampleur, il me semble difficile, à ce stade, de se prononcer sur la ratification. Par conséquent, je vous propose de ne pas adopter la proposition de loi.

En revanche, je remercie ses auteurs de permettre un véritable débat en séance publique, qui sera pour tous les membres de la Haute Assemblée l'occasion de contraindre le Gouvernement à apporter toutes les précisions utiles sur sa réforme et de s'exprimer sur le sujet.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je veux remercier la rapporteure de son rapport très complet, ainsi que les quatre présidents de groupe qui, comme le président Buffet, ont accepté de signer cette proposition de loi.

Chacun aura compris que celle-ci a quelque chose de paradoxal, puisque nous avons utilisé la procédure existante pour que le Sénat puisse débattre de ce sujet important. En effet, il aurait été étonnant que le Parlement ne s'exprime jamais sur des matières concernant l'organisation de l'État à son plus haut niveau.

Nous aurons beaucoup de choses à dire sur le fond, et il y aura sans doute des divergences de vues entre les signataires du texte. Cependant, le message principal consiste à dire que le Parlement ne peut pas ne pas être saisi du dossier.

Nous sommes très nombreux ici à être d'ardents partisans de la décentralisation, mais nous pouvons aussi considérer que celle-ci suppose un État fort. À cet égard, le rôle des préfets est majeur dans l'équilibre des pouvoirs de notre pays, comme nous l'avons vu lors de la crise sanitaire. Très franchement, je ne vois pas ce que recouvriraient des préfets fonctionnalisés, sinon une sorte d'aléa permanent.

Pour ce qui est de la procédure de sortie des élèves de l'ENA, je me rappelle l'intense réflexion menée lorsque Georges Tron était secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Jean-Pierre Jouyet avait à l'époque imaginé un système extrêmement complexe, reposant sur les fiches de vœux des élèves et les fiches de besoins des administrations ; tout se serait ajusté par un système itératif qui n'aurait pas du tout été anonyme... Je m'étais rendu à ces réunions avec Catherine Tasca. Nous avons déclaré que ce système était pire que tout autre, puisqu'il engendrait de l'incertitude.

On ne peut pas ignorer le travail accompli, en particulier par le directeur de l'ENA, Patrick Gérard, qui est venu nous exposer à plusieurs reprises ce qui a été fait, avec les enseignants et les élèves, pour que l'enseignement corresponde aux attentes.

Pour ce qui est des corps d'inspection, je suppose qu'un membre de l'IGF, de l'IGA ou de l'IGAS a pour éthique de dire au ministre, en toute indépendance, ce qu'il a à lui dire... J'apprends que l'inspection générale de l'éducation serait aussi sur le gril : ce n'est pas du tout anodin.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a bien voulu inscrire à l'ordre du jour du mois de novembre prochain la proposition de loi, que j'ai déposée avec Patrick Kanner, visant à rendre à nouveau expresse la ratification des ordonnances, conformément à la Constitution de 2008, et je l'en remercie. Il est très important que le Sénat puisse exprimer, de manière pluraliste, son refus de ratifier l'ordonnance. La balle sera alors dans le camp du



Gouvernement. Si celui-ci ignorait cet acte politique essentiel, il prendrait une lourde responsabilité.

**M. Patrick Kanner.** – Je remercie Jean-Pierre Sueur d’avoir pris l’initiative de cette proposition de loi. Nous pouvons collectivement être très heureux de voir que le Sénat montre son autorité habituelle et ne souhaite pas être le supplétif permanent du pouvoir exécutif.

Dans ce cadre, le rapport de Catherine Di Folco montre bien l’imperfection de l’ordonnance et sa mise en œuvre chaotique. Celle-ci a un sens politique : réaliser l’engagement d’Emmanuel Macron lorsqu’il était candidat à la présidence de la République. Je me permets de rappeler que ce dernier louait alors le *spoil system* américain, en vertu duquel toute l’administration est chassée quand un nouveau président arrive au pouvoir. Ce système peut être considéré comme efficace, mais ne correspond en aucune manière à la tradition française de la méritocratie républicaine. Il est toujours très important pour un ministre de pouvoir s’appuyer sur des corps indépendants qui puissent le conseiller et, parfois, lui rappeler les limites à ne pas dépasser. Cet équilibre serait menacé au travers de cette ordonnance.

La forme que nous employons est inédite : c’est la première fois qu’une proposition de loi de ratification d’une ordonnance est déposée – avec l’espoir qu’elle ne soit pas ratifiée. C’est aussi le moyen de montrer que le recours aux ordonnances, devenant structurel, est une pratique d’affaiblissement permanent du Parlement et de renforcement du pouvoir exécutif, qui se retrouve seul face à la société. Je ne suis pas certain que ce soit le modèle républicain que nous souhaitons ici.

**M. Alain Richard.** – Il est heureux que nous ayons ce débat.

Puisque le principe est que les ordonnances sont ratifiées, il est loisible aux parlementaires de provoquer le débat de ratification si le Gouvernement joue de l’écoulement du temps pour ne pas l’organiser. Néanmoins, si l’on débattait sur le fond de toutes les ordonnances à ratifier, cela modifierait assez sérieusement notre calendrier... Comme c’est un débat que nous devons poursuivre, je salue la décision prise par la Conférence des présidents de prévoir malgré tout un rendez-vous de ratification, de manière que l’on sorte de la situation actuelle, qui est insatisfaisante.

Je suis curieux de savoir ce que vont dire les orateurs des différents groupes, lors de l’examen en séance de la proposition de loi, sur le contenu de cette ordonnance. L’idée d’interministérialiser de façon plus efficace la gestion des carrières des fonctionnaires d’autorité me semble assez largement partagée – c’était déjà l’objectif de la création de l’ENA, en 1945... Je me demande comment nos collègues qui s’y opposeraient le justifieront.

Il me semble qu’il faut relativiser ce que l’on appelle « l’indépendance » des corps d’inspection : un corps d’inspection réalise des études et des analyses destinées à sa hiérarchie, laquelle est dirigée par un homme ou une femme politique. Au reste, la plupart des membres des inspections ont des carrières mixtes, avec des sorties dans des postes de direction administrative, ce qui suppose l’agrément d’une autorité politique.

Le sujet est différent en ce qui concerne les corps juridictionnels que sont la Cour des comptes, le Conseil d’État, les chambres régionales des comptes et les tribunaux administratifs. La situation n’est pas entièrement satisfaisante, puisque près de la moitié des

membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes ont été nommés de façon discrétionnaire, à travers les nominations au tour extérieur du Gouvernement aux grades intermédiaires et supérieurs. Ceux qui sont entrés dans ces corps à la sortie de l'ENA forment la majorité de ceux qui jugent dans la suite de la carrière. La nouveauté introduite par l'ordonnance est que même ceux-là seront d'une certaine façon choisis en fonction de la personne, et non plus indépendants !

Cela dit, le fonctionnement de l'énarchie traditionnelle, qui conduit à ce que l'ensemble des administrations d'État se voient imposer l'arrivée de leurs propres cadres supérieurs sans pouvoir exercer aucun choix, est une étrangeté. D'ailleurs, il n'est pas déraisonnable de dire que le ministère des finances et celui des affaires étrangères ne choisissent aucun des cadres supérieurs qui vont y faire carrière...

Sur ce point aussi, il me semble que les options figurant dans l'ordonnance donnent matière à discussion. Les positions alternatives seront aussi intéressantes à entendre.

**M. Alain Marc.** – Je rejoins la position de Jean-Pierre Sueur. Je crois que le Parlement doit débattre du sujet.

Le Sénat est, constitutionnellement, le représentant des collectivités locales. Ses membres peuvent légitimement souhaiter que ceux qui exercent les plus hautes fonctions de l'État aient une certaine connaissance de ce qui se passe sur le terrain.

Lorsque la préfecture accueille des stagiaires de l'ENA, ces derniers ont tendance à ne pas en sortir, ce qui m'étonne toujours un peu... Je propose toujours qu'ils viennent voir ce qui se passe dans les petites collectivités. Il faudra veiller à ce que, dans les parcours de formation qui seront proposés, on permette aux élèves de se rendre dans nos petites communes et dans les intercommunalités.

**M. Philippe Bas.** – En réalité, nous menons de front deux débats : l'un sur les ordonnances et l'autre sur la réforme de la haute fonction publique.

L'article 38 de la Constitution a été dénaturé au fil des années par les gouvernements successifs, et spécialement depuis 2012. Cela coïncide avec une forme de thrombose du processus législatif. Les lois sont de plus en plus détaillées et ressemblent de plus en plus à une accumulation d'articles d'arrêtés préfectoraux. Parallèlement, nous avons deux catégories d'ordonnances : celles d'une très grande technicité et que le Gouvernement justifie par la complexité de la matière, trop importante pour faire l'objet d'un débat parlementaire, et les « vraies » ordonnances, telles que les prévoit l'article 38 de la Constitution, lequel dispose que c'est pour l'exécution de son « programme » que le Gouvernement peut éventuellement être autorisé à légiférer par ordonnances.

On peut rattacher une ordonnance relative à la haute fonction publique au « programme » du Gouvernement, parce que c'est un sujet central. Mais, précisément parce que c'est un sujet central, on ne peut laisser le Parlement à l'écart ! Le principe de la ratification qui figure à l'article 38 de la Constitution doit particulièrement s'appliquer à des textes qui visent l'exécution du « programme » gouvernemental.

Les questions de l'efficacité de l'État, de la prise en compte des réalités par celui-ci, de la connaissance des territoires par les hauts fonctionnaires, de l'interministérialité sont essentielles. Nous avons longtemps considéré que notre l'administration était la plus

performante du monde. Je crois que nous avons une bonne administration dans l'ensemble, mais elle se détache de plus en plus des réalités vécues par les Français. Je comprends donc que le Gouvernement veuille la réformer. Sur le principe, je ne suis pas en désaccord avec l'idée qu'il faut renouer le lien de confiance, qui s'est distendu, entre l'État et les Français.

Je remercie notre rapporteur de la solution qu'elle propose, laquelle revient à affirmer que nous sommes opposés à cette réforme. De fait, il y a beaucoup de faux-semblants dans cette réforme. L'ENA est une cible trop commode ! La méritocratie et la distinction des talents par le concours reculent au profit du libre choix, par les dirigeants des administrations, des hauts fonctionnaires auxquels on va confier des responsabilités. C'est une régression.

On nous dit que l'on veut privilégier les métiers, mais l'excès d'interministérialité remet en cause la reconnaissance de la spécificité d'un certain nombre d'institutions. Je crois que vouloir mêler exagérément les origines professionnelles de ceux qui vont exercer une fonction préfectorale constitue une véritable dérive. La spécificité du métier de préfet est l'articulation entre les politiques nationales et les réalités locales.

La méconnaissance de l'administration est grande et les préjugés sur la nécessité de transposer les méthodes de gestion des cadres dirigeants du secteur privé à la fonction publique de l'État sont tenaces. Tout cela ne va pas dans la bonne direction.

Comme Alain Richard l'a rappelé, l'interministérialité était déjà au cœur de l'ordonnance de 1945, mais elle doit avoir ses limites. Ce n'est pas sans raison que nos anciens ont distingué entre le corps des administrateurs civils, qui est interministériel, et d'autres fonctions publiques, dont la spécificité doit être préservée.

Je remercie notre rapporteur de nous donner l'occasion de dénoncer cette réforme.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Le débat en séance sera très intéressant. Chacun pourra s'exprimer sur le fond de l'ordonnance. Je vous remercie d'avoir amorcé les réflexions sur le sujet.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Jean Louis Masson a déposé une série d'amendements visant pour l'essentiel à supprimer les articles de l'ordonnance.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'ensemble de ces amendements, puisque je vous propose de ne pas adopter ce texte de ratification de l'ordonnance.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Articles additionnels avant l'article unique*

*Les amendements COM-3, COM-4, COM-5, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10, COM-11, COM-12, COM-13, COM-14, COM-15, COM-16, COM-17 et COM-18 ne sont pas adoptés.*

### *Article unique*

*Les amendements COM-1 et COM-2 ne sont pas adoptés.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi n'est pas adopté.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – 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 désormais d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les questions évoquées par les articles de l'ordonnance, c'est-à-dire les dispositions relatives : à la formation initiale et continue des agents de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État ; à l'évaluation, à la mobilité et à la transition professionnelle des agents de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État ; aux emplois et fonctions au sein des services d'inspection générale ; au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions administratives ; au régime des incompatibilités pour les membres des juridictions administratives ; au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions financières ; à l'exercice des fonctions juridictionnelles au sein des juridictions administratives et financières ; aux statuts d'emplois dans l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

**M. Alain Richard.** – Sur la méthode, les amendements n'ont aucun sens si notre assemblée rejette la ratification de l'ordonnance ! Ils n'ont de sens que si l'on accepte de la ratifier.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Absolument !

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – On peut espérer que, à la lecture de notre rapport, nos collègues comprendront notre démarche...

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels avant l'article unique</b>			
M. MASSON	3	Suppression de l'article 1 <sup>er</sup> de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	4	Suppression de l'article 2 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	5	Suppression de l'article 3 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	6	Suppression de l'article 4 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	7	Suppression de l'article 5 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	8	Suppression de l'article 6 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	9	Suppression de l'article 7 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	10	Suppression de l'article 8 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	11	Suppression de l'article 9 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	12	Suppression de l'article 10 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	13	Suppression de l'article 11 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	14	Suppression de l'article 12 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	15	Suppression de l'article 13 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	16	Suppression de l'article 14 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	17	Suppression de l'article 15 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	18	Suppression de l'article 16 de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article unique</b>			
M. MASSON	1	Abrogation de l'ordonnance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	2	Abrogation de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021	<b>Satisfait ou sans objet</b>

### **Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le Gouvernement a déposé deux nouveaux amendements sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, dont nous poursuivons l'examen cet après-midi.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION (SUITE)

**Article 9**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 246 corrige une erreur à l'article 9, qui prévoit que les crédits de réduction de peine sont réduits lorsque la personne détenue condamnée à un suivi socio-judiciaire refuse le traitement qui lui est proposé. J'y suis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 246.*

**Article 36**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement n° 247, qui vise à assurer la transition entre le régime actuel d'emploi des détenus et le futur contrat d'emploi pénitentiaire.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 247.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 9</b>		
Le Gouvernement	246	<b>Favorable</b>
<b>Article 36</b>		
Le Gouvernement	247	<b>Favorable</b>

*La réunion est close à 11 heures.*

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

**Mardi 28 septembre 2021**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Analyse globale des spécificités des Outre-mer en matières sanitaire et économique – Audition de Mmes Brigitte Chane-Hime, présidente de la Conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA) de La Réunion et membre de la Commission permanente de la Conférence nationale de la santé (CNS), Cécile Courrèges, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS), docteur Francis Fellingner, conseiller médical à l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP), ancien conseiller général des établissements de santé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), M. Eric Leung, président de la délégation aux Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et directrice générale de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)**

**M. Bernard Jomier, président.** – Comme nous en sommes convenus, nous allons consacrer nos travaux dans les prochaines semaines à la situation des territoires ultramarins, compte tenu de la gravité particulière de la quatrième vague épidémique outre-mer. Pour nous permettre de formuler des préconisations adéquates, il est important que nous nous penchions sur les causes de la flambée de l'épidémie dans ces territoires et que nous en mesurions les conséquences, tant au plan sanitaire qu'économique et social.

Pour nous aider à mieux comprendre les spécificités des territoires d'outre-mer en matière sanitaire, nous accueillons ce matin trois intervenants : Mme Brigitte Chane-Hime, présidente de la Conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA) de La Réunion et membre de la commission permanente de la Conférence nationale de santé (CNS) ; Mme Cécile Courrèges, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS) et ancienne directrice générale de l'offre de soins ; et le docteur Francis Fellingner, conseiller médical à l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP), ancien conseiller général des établissements de santé à l'IGAS et ancien président de la conférence des présidents de commission médicale d'établissement. Mme Courrèges et le Dr Fellingner sont revenus il y a quelques semaines des Antilles, où ils ont participé à la mission d'appui mise en place par le Gouvernement pour gérer la crise de covid-19.

En ce qui concerne le volet économique, nous bénéficierons de l'expertise de Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et directrice générale de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM). Ces deux organismes assument le rôle de banque centrale dans les territoires d'outre-mer ; et de M. Éric Leung, président de la délégation aux outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui participe à notre réunion par visioconférence.

Je voulais tout d'abord vous remercier très chaleureusement d'avoir répondu à notre invitation. Il est très important, pour nous, de recueillir votre témoignage pour mieux comprendre les problèmes particuliers qui peuvent se poser outre-mer dans vos domaines de compétences et les adaptations qui sont nécessaires pour tenir compte de leurs spécificités. Justement, la réponse de l'État a-t-elle été suffisamment adaptée ? Quelles sont vos préconisations pour permettre aux territoires d'outre-mer de faire face à cette crise et éviter qu'elle ne se reproduise à l'avenir ? Nous sommes inquiets face au risque d'une nouvelle vague, qui pourrait avoir des effets dramatiques.

Avant de vous écouter pour un exposé liminaire de cinq minutes, je cède la parole à M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer et sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour qu'il puisse nous dire quelques mots, compte tenu de sa connaissance approfondie du sujet. J'en profite pour saluer les membres de la délégation aux outre-mer qui se sont joints à notre réunion. J'excuse enfin l'absence de M. Karoutchi, co-rapporteur de notre mission.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer.** – Je tiens à vous remercier pour l'invitation des membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer à participer aux auditions organisées par votre mission commune d'information.

Face à la gravité de la situation créée par la dernière vague épidémique, et à la suite du courrier du président Gérard Larcher et de nos échanges de cet été, il a été convenu d'un commun accord que les membres de la délégation seraient associés à vos travaux, et nous nous en félicitons.

Nous savons que la mission commune va aussi organiser tout au long du mois d'octobre des tables rondes géographiques permettant de mieux appréhender la situation propre à chaque territoire et auxquelles seront conviés les sénateurs des territoires concernés. Nous saluons cette approche conjointe qui était indispensable sur un sujet de cette nature et vu le caractère exceptionnel de la situation. Elle suppose une analyse fine et territorialisée, dans laquelle vous avez choisi de vous inscrire à juste titre.

Je ne reviendrai pas sur le bilan inédit et dramatique des dernières semaines. Lors du débat sur la prorogation de l'état d'urgence, le ministre Sébastien Lecornu a lui-même reconnu que *« nous affrontons en outre-mer la pire crise sanitaire que notre pays ait connue depuis le début de l'épidémie de covid-19, et ce notamment à cause du variant delta, qui se répand avec plus d'intensité et se propage plus rapidement que les précédents variants »*.

Cette épidémie nous rappelle que nos territoires ultramarins, presque tous insulaires, sont terriblement vulnérables. La Martinique, la Guadeloupe ont payé et paient encore un lourd tribut à l'épidémie ; la Polynésie française a atteint des taux d'incidence et de mortalité jamais vus ; la Nouvelle-Calédonie fait face ces jours-ci à une flambée alarmante ; la situation est très préoccupante en Guyane... Même sur mon territoire, Saint-Pierre-et-Miquelon, qui dispose d'une couverture vaccinale élevée, la protection se fait au prix de mesures draconiennes et nous appelle constamment à la vigilance, et cet impératif de vigilance est toujours de mise à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, La Réunion ou encore Mayotte... L'examen de la situation spécifique dans les outre-mer va conduire la mission à examiner des situations très variées et des problématiques sensibles comme la vaccination, les infrastructures de soins, la communication autour des questions sanitaires, etc. Vous pourrez compter sur mes collègues et moi-même pour vous apporter nos témoignages et nos suggestions.



En ce qui concerne le volet économique que vous aurez également à traiter, la délégation s'est préoccupée, dès avril 2020, des conséquences économiques de l'épidémie dans son rapport *L'urgence économique outre-mer à la suite de la crise du covid-19*, et je vous renvoie aux 58 recommandations que nous avons formulées avec mes collègues Viviane Artigalas et Nassimah Dindar qui restent – je crois – pleinement valables. Au fil de nos auditions de 2020, la délégation s'était intéressée non seulement aux mesures d'urgence mises en place pour sauvegarder le tissu économique dans les outre-mer, mais elle avait aussi cherché à identifier les secteurs clés à soutenir pour un redémarrage vigoureux après la quasi-mise à l'arrêt des activités. En outre, elle s'était interrogée sur les leçons à tirer à moyen et long termes de ce choc historique pour évoluer vers des économies plus résilientes. Ces trois dimensions sont importantes. Elles nous avaient conduits à procéder à de nombreuses auditions et donné l'opportunité d'entendre, le 18 juin 2020, Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'IEDOM-IEOM. Avec la présence de vos invités, nous sommes heureux de l'opportunité qui nous est offerte de revenir sur ce travail élaboré au début de la crise sanitaire et qui reste à l'évidence d'actualité.

Un mot enfin pour remercier mes collègues pour leur mobilisation et vous dire que nous aurons prochainement l'occasion d'interpeller le Gouvernement sur sa politique dans cette crise inédite. La Conférence des présidents a en effet accepté, à ma demande et avec l'accord des rapporteurs concernés – Victorin Lurel, Micheline Jacques et Guillaume Gontard – de modifier l'objet du débat en séance publique prévu le mardi soir 5 octobre sur la politique du logement outre-mer, pour le consacrer à la situation sanitaire outre-mer. Nous comptons sur vous tous, Monsieur le Président, sur les rapporteurs et les membres de votre mission comme sur les membres de la délégation, pour apporter les éclairages que nos concitoyens attendent du Gouvernement sur les moyens mis en œuvre pour lutter contre la vague actuelle et ceux pour prévenir des risques à venir. Comme vous, face à cette crise, nous sommes soucieux d'en déterminer les causes et de dégager des préconisations pour éviter sa réitération et mieux accompagner nos territoires. Je vous donne rendez-vous donc très vite et vous remercie pour ces échanges.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie. Cette table ronde est en effet générale ; nous travaillerons ensuite sur chaque territoire de manière spécifique.

**Mmes Brigitte Chane-Hime, présidente de la Conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA) de La Réunion et membre de la commission permanente de la Conférence nationale de santé (CNS).** – La Conférence nationale de santé a adopté, fin août 2021, un communiqué de soutien aux populations d'outre-mer et aux professionnels engagés dans la lutte contre cette quatrième vague épidémique, qui touche les territoires ultramarins de plein fouet. Chaque île a sa particularité. Nous demandons au Gouvernement de chercher à comprendre pourquoi les effets de cette crise sanitaire sont différents selon les lieux, et comment nous en sommes arrivés à vivre ce cauchemar, loin de tout... On note des inégalités au niveau des équipements sanitaires ou médico-sociaux. Le peuple est ébranlé face à cette crise qui fragilise le sens même de la démocratie.

La CNS, dans son deuxième avis sur la campagne de vaccination contre la covid-19, en date du 17 mars 2021, intitulé *Stratégie vaccinale et réduction des inégalités de santé*, avait déjà souligné l'importance d'« adapter la stratégie de vaccination aux territoires et aux populations ». Au vu de la gravité de la situation outre-mer, elle considère comme essentiel qu'un retour d'expériences avec l'ensemble des parties prenantes – les populations concernées notamment – soit organisé. Il s'agit de déterminer les facteurs qui ont conduit à une telle

situation : les facteurs professionnels, techniques et organisationnels, comme les facteurs humains et socioculturels.

À La Réunion, nous vivons depuis plusieurs années une épidémie de dengue sévère, même durant l'hiver austral. La relative inefficacité des moyens mis en œuvre pour juguler cette pandémie suscite doute et fatalisme dans la population. Durant la première vague de covid, les décès liés à la dengue étaient d'ailleurs plus nombreux que ceux liés au coronavirus.

La Martinique et La Réunion ont été fortement touchées par la crise. De même, la Guyane a été assaillie par le variant delta et Cayenne est classée en zone rouge. Le taux de vaccination y est inférieur à celui de la Martinique et de La Réunion. Un effort de pédagogie doit être réalisé. Partout, il serait pertinent d'agir avant que les territoires n'entrent en zone rouge. Mayotte a été fortement frappée par la première vague. La situation sanitaire s'est dégradée depuis l'apparition du variant delta, alors que la campagne de vaccination contre la grippe a débuté.

Nous ne partons pas du même niveau que les autres départements de France : les moyens dans les outre-mer sont éloignés de la moyenne métropolitaine. De ce fait, lorsqu'une épidémie comme la covid apparaît, cela tourne à la catastrophe. Ces dernières années, des réductions des moyens humains et financiers dans les hôpitaux publics ont eu lieu, alors que nous étions déjà sous-dotés. La crise n'a fait que révéler les inégalités entre les territoires. Le taux d'équipement des îles est toujours au-dessous de la moyenne en métropole en hôpitaux ou en équipements sanitaires et médico-sociaux, notamment pour les adultes en situation de handicap lourd et les personnes âgées. Le taux de chômage des jeunes est élevé, avec une forte précarité. Le pouvoir d'achat est très faible ; tout est cher, même les produits de première nécessité ; malgré un effort ces dernières années, beaucoup de familles ne peuvent accéder à des produits essentiels.

Le Ségur de la santé a apporté un peu d'oxygène à la fin de la troisième vague, mais la revalorisation des salaires ne concerne pas tous les personnels et cela a créé des divisions, alors qu'au moment du confinement une nouvelle solidarité avait pris forme. On déplore aussi le manque de professionnels qualifiés, ce qui a amené la réserve sanitaire nationale à intervenir très tôt, dès le début de la période de tension dans les hôpitaux. Heureusement qu'elle est intervenue !

L'éloignement de la métropole ne permet pas de garantir l'égalité des chances dans les soins. Il convient de renforcer les moyens pour les personnes vulnérables, âgées, avec ou sans handicap, qui vivent à domicile. Nous souhaitons accompagner les virages inclusif et numérique, mais il faut que les moyens soient à la hauteur, afin de permettre aux personnes qui veulent rester chez elles de pouvoir être soignées à domicile. En définitive, il faut accroître les moyens et assurer un vrai suivi pour les Français qui vivent loin de la France, mais qui sont des citoyens français à part entière. Au regard de la violence de cette quatrième vague qui a touché les outre-mer, alors que la Guadeloupe essaie de s'en sortir dans la douleur, et que la Guyane est en difficulté, nous appelons à l'aide !

Je veux aussi souligner l'importance de la démocratie en santé et le rôle des conseils territoriaux de santé, du CRSA, de la CNS, autant de lieux d'un dialogue constructif et transversal entre les acteurs de santé, essentiels pour échanger et trouver des solutions. La Réunion a connu une phase de tourmente, mais la pédagogie sur la vaccination a fonctionné après un temps d'hésitation. Mais tout n'est pas gagné. Les décisions du pouvoir national sont

parfois lentes. Les particularités des îles, avec leurs spécificités et leur faible taux d'équipement, ne peuvent que faire des victimes lors d'une crise comme celle-ci. Il importe donc de réfléchir à une vraie politique d'accompagnement de la santé pour les Français des outre-mer. Si les moyens humains et les équipements étaient suffisants, nous n'en serions pas là aujourd'hui.

**Dr Francis Fellingner, conseiller médical à l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP), ancien conseiller général des établissements de santé à l'Inspection générale des affaires sociales.** – Ancien médecin hospitalier, j'ai intégré l'IGAS en 2012, puis l'ANAP après la première vague. Pendant cette première vague, j'avais coordonné les réanimations en Alsace. Aux Antilles et en Guyane, j'avais déjà coordonné la lutte contre l'épidémie de Zika en 2016 et 2017. C'est pourquoi on m'a demandé de partir aux Antilles en urgence le 30 juillet ; j'y suis resté deux semaines. Ma mission était d'intervenir en appui de l'agence régionale de santé, de faciliter la coopération entre les acteurs et de contribuer à faire remonter les informations.

Lorsque je suis arrivé là-bas, la situation était très délicate, notamment en Martinique. Les capacités hospitalières étaient saturées. La vague épidémique est arrivée plus tardivement en Guadeloupe : tous les lits de réanimation n'étaient pas occupés.

La première question a été celle des évacuations sanitaires, mais cette solution a vite trouvé ses limites, vu l'ampleur de la vague et les difficultés techniques pour organiser les évacuations dans la mesure où l'état des patients n'était pas stabilisé. Il a aussi fallu modifier les critères, en relevant, par exemple, la limite de poids, car beaucoup de patients la dépassaient, pour la porter de 110 à 130 kilogrammes.

Je veux revenir sur la différence entre la Guadeloupe et la Martinique : l'une est un archipel, ce qui pose des problématiques, notamment de logistique, différentes. Le système sanitaire est plus équilibré en Guadeloupe : l'incendie du centre hospitalier universitaire (CHU) de Pointe-à-Pitre a obligé à développer des coopérations entre le public et le privé et à associer les cliniques, ce qui a facilité les prises en charge pendant la crise sanitaire, tandis que le centre hospitalier de la Basse-Terre était aussi mobilisé. En revanche, en Martinique, le CHU est le principal établissement ; une seule clinique peut accueillir des patients de MCO – médecine, chirurgie ou obstétrique.

Nous avons vite identifié certains problèmes. D'abord, le problème capacitaire de prise en charge des soins critiques, mais les capacités des outre-mer sont équivalentes à celles des départements de métropole de population comparable. Le vrai problème est celui de l'éloignement : 7000 kilomètres avec la métropole. Nous avons envisagé des transferts vers les États-Unis, mais la distance – 2500 kilomètres – reste importante et la volonté de coopérer n'était pas évidente... On peut aussi évoquer la question de la disponibilité d'oxygène et celle de la vaccination. Quand je suis arrivé, le taux de vaccination de la population était de 15 %, à peine plus chez les soignants non-médecins, à l'exception de certains services comme le service de maladies infectieuses de Basse-Terre. Si les médecins sont vaccinés à hauteur de 90 %, le taux est très faible parmi le personnel non médical. Je dois aussi évoquer le climat social. Le centre de vaccination de Fort-de-France a été incendié, comme une pharmacie qui fournissait des vaccins. Les résistances syndicales, notamment au sein du milieu hospitalier, étaient vives pour développer des unités covid. Les négociations se déroulaient dans un climat très tendu, avec des menaces envers les médecins et les directeurs hospitaliers.

**Mme Cécile Courrèges, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS).** – Je suis arrivée aux Antilles après M. Fellingner, pour une mission du 21 août au 11 septembre. Mes constats concernant l'offre de soins sont identiques. Le pic était passé en Martinique, mais la situation épidémique se maintenait sur un plateau, à un niveau élevé. La Guadeloupe était en retard de 15 jours et on s'attendait à ce qu'elle subisse une vague de même ampleur que la Martinique ; ce n'est pas tout à fait ce qui s'est passé, ce qui nous incite à une grande humilité vis-à-vis de cette pandémie.

Les renforts nationaux étaient très importants : à partir du 10 août, des rotations de professionnels de santé venant en renfort de métropole vers les Antilles ont été organisées – environ 200 à 300 professionnels de santé de métropole étaient présents sur place chaque semaine, ce qui posait un problème de coordination entre les niveaux métropolitain et local. Une partie de ma mission consistait ainsi à assurer la coordination. Je travaillais avec une équipe pluridisciplinaire, dont un logisticien des armées, par exemple, car les armées étaient très mobilisées.

J'avais participé aux opérations de la première vague : la situation qu'ont connue les Antilles est plus aiguë que celle qu'ont connue les départements de métropole, pire que celles qu'avaient connues le Grand Est ou l'Île-de-France. En outre-mer, on a été débordé. L'accès aux soins critiques a été très difficile, à tel point qu'il a fallu recourir à des stratégies de priorisation des soins. Quand je suis arrivée, la situation était un peu moins tendue, mais il y avait encore des tentes devant le CHU de Martinique pour accueillir les urgences, et une centaine de patients étaient dans des lits de médecine et attendaient une place en soins critiques.

En Guadeloupe, le taux d'incidence était deux fois plus élevé qu'en Martinique. Nous nous attendions à une crise beaucoup plus violente, mais cela n'a pas été le cas, le décalage de 15 jours ayant permis de mieux se préparer. Le 10 septembre, la décrue a été rapide : quand je suis partie, des lits étaient vacants en soins critiques en Guadeloupe, alors qu'en Martinique la situation restait sur un plateau élevé et que des patients attendaient encore des places en soins critiques.

Je tiens à saluer la capacité de mobilisation et de réactivité des équipes hospitalières sur place. Certains établissements étaient devenus des établissements de soins covid. Les couloirs des hôpitaux accueilleraient uniquement des lits de patients atteints de cette maladie. Des lits de réanimation ont été montés en 48 heures *ex nihilo*. Je souligne aussi le soutien de la métropole. L'effort de solidarité a été important. On peut mentionner à cet égard les évacuations sanitaires : dans le cadre de l'opération Hippocampe, un véritable pont aérien a été organisé fin août, avec deux rotations hebdomadaires de deux avions pouvant évacuer chacun 12 patients pour chaque territoire : 48 patients ont ainsi été évacués chaque semaine, alors qu'en juillet et en août seuls 45 patients avaient été évacués au total. La crise a rendu possible ce qui semblait impossible quelques semaines auparavant.

Pour autant, ces territoires connaissent de vraies fragilités structurelles. L'insularité, l'éloignement de la métropole sont de vraies contraintes. De nombreuses solutions auxquelles on avait pu recourir dans l'Hexagone lors des vagues précédentes ne sont pas activables sur ces territoires. Il faut utiliser les prochaines semaines pour se préparer nationalement et localement à une possible cinquième vague, qui, hélas, adviendra probablement.

D'un point de vue sanitaire, le taux de vaccination sur ces territoires constitue un élément d'inquiétude extrêmement fort. Lorsque je me suis rendue en Martinique, le taux de vaccination devait être d'environ 33 %, très loin, donc, de toute logique d'immunité collective. Tous mes interlocuteurs locaux apparaissaient convaincus de la survenance d'une nouvelle vague d'ici deux à trois mois. Cela signifie qu'il faut un infléchissement majeur en matière de vaccination. Chacun a la responsabilité de s'y préparer. J'insiste sur le fait que ces territoires ne peuvent pas et ne pourront jamais s'en sortir seuls, compte tenu de toutes les limites existantes.

Nous avons pu travailler avec le CHU de la Martinique notamment. Le même travail a été fait en Guadeloupe. L'enseignement que l'on peut tirer des travaux réalisés sur ces deux territoires est qu'il ne faut pas revenir au même niveau de soins critiques qu'avant la crise et qu'il faut un niveau plancher supérieur pour avoir une capacité de rebond un peu meilleure qu'avant la quatrième vague et être en capacité d'activer extrêmement tôt tous les leviers nationaux – pour pouvoir monter en capacité, ces territoires ont absolument besoin de renforts humains nationaux, car ce n'est pas localement qu'une ressource humaine aussi spécialisée pourra être trouvée dans les délais requis.

Il faut pouvoir activer, dès que le besoin s'en fait sentir, l'ensemble des moyens d'évacuation sanitaire, y compris l'élément militaire de réanimation (EMR), qui est un outil extrêmement bien adapté pour les outre-mer. Or il y a toujours un délai de trois à quatre semaines entre la décision de mobiliser l'EMR et son installation effective.

Un certain nombre d'outils doivent donc être prépositionnés et activables au niveau national extrêmement rapidement si les prémices d'une cinquième vague devaient malheureusement se dessiner.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie tous trois de vos exposés sur la dimension sanitaire. Je vais passer maintenant la parole à Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, pour évoquer la partie économique.

**Mme Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et directrice générale de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM).** – Merci, monsieur le président, de me donner l'occasion de présenter l'analyse économique de l'IEDOM, pour ce qui concerne les départements et collectivités de la zone euro, et de l'IEOM pour ce qui concerne les collectivités françaises du Pacifique.

J'ai quatre messages à vous délivrer aujourd'hui. Premièrement, ce sont paradoxalement les faiblesses structurelles de l'outre-mer qui ont permis, en 2020, d'amortir le choc conjoncturel, grâce à un soutien puissant de l'État. Deuxièmement, je veux vous faire part de notre analyse de la reprise économique qui s'est amorcée au deuxième trimestre 2021. Troisièmement, je veux évoquer les incidences de la résurgence très forte de la pandémie que nous venons d'évoquer. Quatrièmement, enfin, je veux apporter une note positive sur les apports, à moyen terme, de la crise de la covid sur l'accélération de certaines mutations structurelles.

Tout d'abord, les faiblesses structurelles ont en quelque sorte permis de sauver l'année 2020.

Passé la mesure brutale de confinement applicable à l'ensemble des territoires, quelle que soit leur situation sanitaire, les mesures ciblées par territoire qui ont été adoptées

ensuite ont permis une incidence beaucoup plus légère au plan économique, du fait de l'insularité et de l'isolement. Ensuite, le poids des administrations et des services non marchands a amorti le choc de la crise. Enfin, la dépendance au prix de l'énergie a contribué à ce que l'inflation globale reste modérée.

Tout cela a permis d'amortir la baisse du PIB, qui, en dépit des estimations très élevées du début d'année, s'est établi, à la fin de l'année 2020, entre moins 3 % et moins 6 %, à comparer à la diminution de 7,9 % enregistrée dans l'Hexagone, sauf en Polynésie française, où la régression du PIB a été de 7,6 %.

L'année 2020 a également été sauvée par le soutien public, qui a été massif. Je pense en particulier à l'intensité du recours au prêt garanti par l'État (PGE). Les dix premières régions françaises bénéficiaires de PGE comptent six territoires ultramarins. À la fin du mois de septembre, l'encours de crédit dont les entreprises ultramarines ont bénéficié s'est élevé à 3,4 milliards d'euros, à savoir 2,5 % de l'encours pour la France entière, soit le poids exact du PIB des outre-mer dans le PIB de notre pays. Pour avoir suivi cet indicateur tout au long de l'année, en liaison avec la direction générale des outre-mer et la direction générale du travail, j'ai pu constater que, en dépit du tissu entrepreneurial des départements d'outre-mer, qui est plutôt un tissu de PME, la diffusion et le bénéfice des PGE à ces petites entreprises ont été réels.

L'intensité du recours au dispositif d'activité partielle a également été massive lors du premier confinement. Les cinq DOM ont bénéficié de 629 millions d'euros d'indemnisation. S'y sont ajoutés le fonds de solidarité dont elles étaient bénéficiaires et les reports de charges fiscales et sociales. Dans les collectivités du Pacifique, en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, des dispositifs ad hoc ont permis de sauver une partie de l'activité.

Par ailleurs, le refinancement apporté par l'IEOM, qui est la Banque centrale des collectivités du Pacifique, aux établissements de crédit de cette zone a été multiplié par 12 entre la fin de l'année 2019 et septembre 2021. Il représente aujourd'hui 150 milliards de francs Pacifique, avec des maturités longues, allant jusqu'à trente-six mois, et des taux nuls, voire négatifs.

Pour ce qui est de l'année 2021, la reprise a été visible jusqu'au deuxième trimestre, même si l'on voyait qu'elle pouvait finalement être entravée par les vulnérabilités structurelles qui avaient sauvé l'année 2020.

Je veux vous présenter l'indicateur du climat des affaires, qui est une enquête de conjoncture menée auprès des chefs d'entreprise de l'ensemble des territoires sur lesquels nous sommes présents, c'est-à-dire les six départements et collectivités de l'océan Atlantique et de l'océan Indien. Nous avons également trois agences dans l'océan Pacifique. L'enquête de conjoncture que nous avons réalisée sur ces neuf points, en interrogeant les chefs d'entreprise, montre clairement la violence du choc au premier trimestre 2020. La remontée est assez spectaculaire puisque, au deuxième trimestre 2021, on est quasiment sur la moyenne de longue période pour la Guadeloupe, la Nouvelle-Calédonie, tout comme l'Hexagone. La situation conjoncturelle est même meilleure que la moyenne de longue période dans l'océan Indien et en Polynésie française. Partout, c'est la composante passée, c'est-à-dire l'opinion des chefs d'entreprise sur le trimestre écoulé, qui explique cette bonne situation.

La situation s'est également améliorée en ce qui concerne l'emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi, en glissement annuel, a régressé entre 4 % – pour la Guyane – et 10 % – pour la Martinique –, à comparer à la baisse de 14 % dans l'Hexagone. Il convient toutefois d'y apporter deux nuances : un effet de base, le deuxième trimestre 2020 ayant été assez bon, et l'impact des restrictions d'activité et de déplacement sur l'enregistrement des chômeurs. Sous ces réserves, la situation de l'emploi a été plutôt bonne.

Quels sont les possibles freins structurels à la reprise ? D'une part, une récente étude que nous venons de réaliser montre clairement que les besoins en fonds de roulement des entreprises ultramarines sont plus élevés que ceux des entreprises hexagonales : 47 jours de chiffre d'affaires dans les DCOM, contre 33 jours dans l'Hexagone. Cela correspond à la nécessité, pour les entreprises ultramarines, de constituer davantage de stock. Joue également sur ce besoin en fonds de roulement le poids de la fiscalité indirecte, en particulier de l'octroi de mer.

Autre point de vulnérabilité structurelle que nous mettons en évidence dans nos rapports annuels : les délais de paiement en outre-mer, qui connaissent une situation assez différenciée, même au niveau du secteur public. Ainsi, si le secteur public d'État en outre-mer respecte strictement les délais réglementaires, qui sont de trente jours, les collectivités territoriales et les établissements publics de santé ne respectent pas les délais légaux, à savoir trente jours pour les premières et cinquante jours pour les seconds. Cela a un effet en cascade important sur les délais de paiement interentreprises, donc sur les besoins de trésorerie des entreprises, avec un écart très significatif par rapport à la métropole, puisqu'ils sont supérieurs de vingt jours à la moyenne nationale.

Une troisième étude de l'IEDOM s'attache à la structure bilancielle. On estime que, au-delà de vingt jours de chiffre d'affaires, le besoin est supérieur à la moyenne nationale et les analystes financiers considèrent que, si les entreprises ne disposent pas de plus de trente jours de trésorerie, elles connaissent une certaine vulnérabilité.

Les bulles représentées sur le graphique correspondent au niveau d'endettement des entreprises : plus la bulle est grosse, plus l'endettement est élevé, ce qui fait apparaître que les secteurs clés sur lesquels doit reposer la reprise en outre-mer – construction, industrie, commerce, mais aussi agriculture, sylviculture et pêche – sont clairement aujourd'hui dans une situation financière compliquée par rapport au défi que représente la reprise économique compte tenu de l'environnement sanitaire.

J'en viens à la brusque résurgence de la pandémie à l'été 2021.

Au 19 septembre dernier, le pic pandémique se situe en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que, dans une moindre mesure, en Martinique et en Guadeloupe, le taux d'incidence en France hexagonale s'élevant à 72 pour 100 000 habitants. En Polynésie française, ce taux d'incidence est de 120 pour 100 000 habitants. L'énorme vague pandémique de la fin du mois d'août, qui se situait à 3 500 occurrences pour 100 000 habitants, est passée. Actuellement, le pic est plutôt en Nouvelle-Calédonie, avec 1 000 cas pour 100 000 habitants – je rappelle que, au début du mois, il était de 2 800 cas pour 100 000 habitants. Nous regardons ces curseurs avec beaucoup d'attention.

Parallèlement, les progrès de la vaccination sont aussi très importants : dans les quatre DOM que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et Mayotte, 22 à 28 % de la population disposent d'un schéma vaccinal complet. La Polynésie française connaissait un

taux similaire au moment de la vague de la fin du mois d'août, contre 49 % aujourd'hui. Le taux à La Réunion est de 51 %. Il n'y a que Saint-Pierre-et-Miquelon qui fasse mieux que la métropole, avec un taux qui s'élève à 77 %. Comme l'ont dit mes confrères représentant le secteur de la santé, ces marqueurs sont inquiétants : on voit bien que les territoires qui ont un taux autour de 20 % sont loin du seuil d'immunité collective, ce qui constitue une menace de nouvelle vague potentielle. Il est clair qu'aujourd'hui le seul outil pour lutter contre la pandémie est la vaccination. Or ce message ne semble pas véritablement être passé.

Par exemple, le taux de vaccination en Martinique et en Guadeloupe est passé de 18 % avant le pic, à 28 % après, soit une différence de 10 %. Cela signifie que les esprits de nos concitoyens ultramarins ne sont pas encore mûrs pour la vaccination, malgré les décès et la situation d'urgence absolue dans les hôpitaux. À Wallis-et-Futuna, malgré le volontarisme du ministre, le taux de couverture vaccinale est toujours autour de 37 %, donc loin encore de celle que l'on connaît, par exemple, à Saint-Pierre-et-Miquelon.

J'y insiste, face à la quatrième vague qui touche les outre-mer, le plateau que l'on observe aujourd'hui dans la vaccination est inquiétant.

Autre source de préoccupation : contrairement à l'ensemble des autres secteurs, le secteur touristique a raté son redémarrage au deuxième trimestre 2021. Il n'a pas repris du fait de la situation sanitaire, notamment de son impact sur le trafic aérien. Il se trouve dans une situation d'extrême difficulté. Le chiffre d'affaires du secteur était en recul de 4 % au premier trimestre par rapport au trimestre précédent. La situation ne s'est pas améliorée au deuxième trimestre, avec un chiffre d'affaires en recul de 14 %.

De fait, les chefs d'entreprise sont très inquiets, comme ils l'ont exprimé à l'occasion de notre enquête de conjoncture : 28 % craignent de devoir cesser leur activité dans un délai de douze mois – ce taux est de 25 % dans le secteur de la construction.

Un autre élément d'inquiétude réside dans le coût du fret. Le redémarrage industriel de la Chine et des États-Unis a créé un besoin très important de capacité de transport au départ de la Chine. Nous connaissons aujourd'hui des pénuries de conteneurs et des lenteurs d'approvisionnement. Le prix des conteneurs a été multiplié par quatre entre septembre 2020 et août 2021. Par conséquent, les outre-mer subissent aujourd'hui, de façon générale, une hausse des prix des matières premières, des coûts du fret, du prix de l'énergie et, au-delà, de nombreux intrants.

En conséquence, l'inflation rebondit. Elle le fait nettement au deuxième trimestre 2021. Ces anticipations se poursuivent sur le troisième trimestre, notamment en Guadeloupe, à Mayotte et, dans une moindre mesure, à La Réunion et en Polynésie française. Les analystes économiques considèrent à ce jour que ce phénomène est transitoire, mais on peut s'interroger sur la durée de cette hausse des prix.

La crise de la covid a aussi eu un effet important – positif, cette fois – en termes d'accélération des mutations structurelles pour le développement des outre-mer.

Nous avons analysé les plans de relance nationaux et territoriaux. Trois secteurs phares figurent dans ces plans : le verdissement, la résilience et la transition numérique.

La transition numérique est une évidence : compte tenu de l'éloignement dont souffrent les territoires d'outre-mer, il était important de passer à cette transition numérique,



dans un contexte où de nombreuses entreprises ultramarines accusaient un retard en ce domaine. Aujourd'hui, les chefs d'entreprise estiment que la digitalisation de leurs relations commerciales est l'un des changements majeurs de 2020 sur le plan économique : elle va leur permettre de dépasser, dans un certain nombre de secteurs, les difficultés liées à l'éloignement.

Le deuxième axe est le verdissement. On constate que des initiatives nouvelles ont émergé durant la pandémie et continuent de s'affirmer. Je peux citer, par exemple, la signature, en février 2021, de la charte de valorisation des produits locaux par les producteurs de la grande distribution à La Réunion. On voit aussi, en Nouvelle-Calédonie, des initiatives de culture locale – « Produits d'ici ». Si beaucoup reste à faire, beaucoup a déjà été fait... En tout état de cause, la crise sanitaire a été l'occasion d'une prise de conscience de l'apport des circuits courts. Culturellement, le secteur agricole a désormais peut-être désormais les moyens de répondre présent, mais sa situation financière est tout de même assez complexe.

Le dernier indicateur concerne les énergies renouvelables, qui figurent elles aussi dans les plans de relance. On assiste aujourd'hui à un véritable verdissement. En Guyane, l'hydraulique mais aussi le photovoltaïque, enregistrent une avancée très importante – la centrale de Mana, à l'ouest de la Guyane, sera l'un des plus grands projets de stockage d'énergie photovoltaïque au monde. La Réunion ambitionne de devenir d'ici trois ans la première région française pour la production de l'électricité renouvelable, sur une base associant bagasse et biogaz, même si elle est en grande partie importée. On pourrait multiplier les exemples.

La transition énergétique est bien en marche. Je veux vous signaler que l'IEDOM et l'IEOM ont diffusé très récemment des cartes économiques de chaque territoire où l'on retrouve l'ensemble de ces données – vous les retrouvez sur leur site internet.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie pour ce tableau très complet et très intéressant des données économiques et des perspectives, qui sont prometteuses.

**M. Éric Leung, président de la délégation aux outre-mer du Conseil économique, social et environnemental.** – Je m'entretiens avec vous depuis l'île de La Réunion. Je suis désolé de n'avoir pu me rendre au Sénat. Je concentrerai mon propos sur les conséquences des mesures économiques.

Premièrement, les mesures économiques qui ont été rendues éligibles dans nos onze territoires ne sont pas toutes identiques : par exemple, Saint-Pierre-et-Miquelon était éligible aux mesures d'activité partielle et de PGE, alors que la Polynésie française n'était pas éligible à l'activité partielle telle qu'organisée au plan national – un dispositif d'activité partielle a été mis en place par le gouvernement local.

Deuxièmement, les mesures massives qu'a apportées l'État depuis le premier confinement en mars 2020 ont répondu aux attentes du monde économique de façon générale. Si l'intensité de la mise en œuvre de ces aides a été différenciée, nous pouvons considérer que les fonds de solidarité, l'articulation des prêts garantis par l'État, l'activité partielle ont permis de sauvegarder nos entreprises dans la très grande majorité de nos onze territoires.

Au-delà de la sauvegarde, il s'agit désormais de préserver nos outils industriels et nos outils économiques de façon plus générale.

Je ferai plusieurs constats. Il est certain que la sortie de la crise sanitaire ne doit pas déboucher sur une crise économique, voire une crise sociale, ce que tout le monde redoute. Cela étant, je développerai mes constats sous trois angles.

Le premier angle concerne les aides massives qui ont été apportées à nos 150 000 entreprises en outre-mer. Nous avons procédé à un rapide calcul sur les Antilles, La Réunion et Mayotte, qui sont des départements et régions d'outre-mer relativement importants : sur les quelques 4,4 milliards ou 4,5 milliards d'euros qui ont été injectés dans notre économie, entre 3,3 milliards et 3,4 milliards d'euros sont des dettes – 2,6 milliards d'euros de prêts garantis par l'État et à peu près 700 millions d'euros de reports de dettes fiscales et sociales.

Les aides directes se montent à un peu plus d'un milliard d'euros : 600 millions au titre du fonds de solidarité et 500 millions au titre de l'activité partielle. Ces aides directes, notamment l'activité partielle, ont permis de résorber les licenciements éventuels, notamment suite au confinement de mars-mai 2020.

Quoique bienvenue, l'aide au titre de l'activité partielle n'était pas directement fléchée. Par exemple, sur les 180 000 salariés du secteur privé de l'île de la Réunion, 75 % étaient en activité partielle, ce qui est important. Le fonds de solidarité de 600 millions d'euros était constitué des aides directes à destination de nos entreprises. Sur les Antilles, La Réunion et Mayotte, nos entreprises ont ainsi accumulé environ 75 % de dettes ainsi que 25 % d'aides ciblées directes.

S'agissant de l'aspect économique, nous avons besoin de visibilité et de stabilité et, pour tout vous dire, nous ne sommes pas très sereins. En effet, pour rembourser les prêts garantis par l'État, nos territoires respectifs ont sollicité une année supplémentaire, au-delà de la première année de différé, ce qui fera 24 mois de différé. Le délai total d'amortissement de ce prêt reste de six ans, ce qui signifie qu'à partir de mars 2022, nous en serons à quatre mois de remboursement. Nous faisons donc face à un mur de dettes.

Par ailleurs, les confinements successifs – ils ont été différenciés par rapport au territoire métropolitain – ont directement affecté certaines de nos industries et de nos filières, notamment le tourisme. Il apparaît évident pour tout le monde que l'activité touristique est encore dans une situation très problématique, notamment parce que nos compagnies aériennes comme Corsair ou Air Austral sont encore en difficulté. La filière touristique de l'île de La Réunion, dont le chiffre d'affaires annuel s'établit normalement à 1,7 milliard d'euros, a perdu l'année dernière plus de 770 millions d'euros, soit 50 %. Et je rappelle que le tourisme représente 9 % du PIB de notre territoire.

Un autre problème abordé par Mme Poussin-Delmas – il est encore conjoncturel, mais pourrait devenir structurel pour 10 de nos territoires – est celui de notre situation insulaire et de la problématique du fret maritime. Alors que le fret aérien ne subit que quelques baisses de trafic, le fret maritime connaît, depuis la fin de l'année dernière, des problèmes d'approvisionnement et de matières premières qui affectent directement la grande distribution et nos outils industriels. Dans le même temps, nous connaissons une forte croissance des prix, notamment pour le fret Asie et océan Indien, où les tarifs ont été multipliés par quatre, tandis qu'ils ont été multipliés par deux pour le fret Europe. Cette hausse des prix est en partie due à la raréfaction des navires sur la ligne Europe-océan Indien-Asie, peu prisée des compagnies maritimes. Nous nous activons donc pour assurer notre

approvisionnement, mais celui-ci résulte d'un fret onéreux avec des prix des matières premières qui augmentent beaucoup.

Le Président de la République a dit que nous étions des îles résilientes. Nous avons effectivement réussi à mettre en place dans certains secteurs, notamment le secteur de la viande, des chambres de compensation qui réunissent les entreprises de bétail, les éleveurs, les transformateurs ou la grande distribution. Nous nous sommes entendus sur l'impérieuse nécessité de ne pas augmenter de façon vertigineuse les prix de vente à la consommation et sur le fait que chaque acteur de nos territoires puisse interagir sur le sujet.

S'agissant du plan de relance – il nous obsède quelque peu en ce moment –, il avait fait l'objet d'un avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en janvier 2021 sur ses déclinaisons territoriales dans les outre-mer. J'ai proposé aux membres de la délégation des outre-mer du CESE de faire un avis de suite. De fait, entre janvier et septembre 2021, les préconisations n'ont pas été suivies de beaucoup d'effets.

Ce plan de relance interagit avec la partie santé via le volet outre-mer du Ségur de la santé. Toujours est-il que nos entreprises ultramarines n'ont pas eu un grand accès à ce plan de relance : par exemple, l'autonomie alimentaire, priorité nationale pour nos territoires, passe normalement par une réindustrialisation de la transformation agroalimentaire. Le plan de relance précise effectivement des montants relativement conséquents, que ce soit pour la métropole ou les outre-mer. Bien que nous fassions l'objet d'appels à projets (AP) ou d'appels à manifestation d'intérêt (AMI), les critères d'éligibilité ou de recevabilité des candidatures conduisent à sélectionner des entreprises de plus d'un million d'euros de chiffre d'affaires annuel. Or, sur les 45 000 entreprises que compte l'île de La Réunion, seules 2 050 font plus de 750 000 euros de chiffres d'affaires. Le spectre est donc très réduit.

Dans cette phase de préservation et de relance de notre économie, il est important que nos territoires soient entendus par les administrations et les différents ministères. D'aides massives en 2020, nous devons impérativement passer à des mesures chirurgicales. Je suis conscient de la complexité du travail que cela représente, mais il n'y a pas d'autres moyens pour sauvegarder, préserver et relancer notre économie.

Nous connaissons actuellement un phénomène extrêmement compliqué. Comme toutes les entreprises, notre tissu économique a besoin de trois éléments : de l'activité, de la compétence et de la trésorerie. L'activité reste réduite à l'heure actuelle, même si certains secteurs s'en sortent mieux. En ce qui concerne la compétence, nous connaissons des fuites, non pas simplement de cerveaux, mais de compétences et d'expertises. Enfin, en matière de trésorerie, au-delà du mur de dettes, des besoins en fonds de roulement et des délais de règlement qui sont hors norme chez nous, il faut ajouter le fait que, depuis 2018 et la crise des « gilets jaunes », les territoires ultramarins sont considérés par certains établissements bancaires ou certains assureurs-crédits comme des « pays » à haut risque. Comme les comptes à la fin de l'année 2020 ont été clôturés avec des taux d'endettement ou des résultats d'exploitation médiocres, il s'ensuit que beaucoup de nos entreprises connaissent des relations très difficiles avec nos partenaires bancaires. Sans trésorerie et sans accompagnement de nos entreprises, ce sera extrêmement compliqué.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie pour vos propos qui montrent l'étendue de la tâche qui nous attend et la gravité des questions auxquelles nous tenterons d'apporter quelques réponses.

**M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur.** – Je serai très bref et préfère laisser la parole à nos collègues des territoires ultramarins. Comment agir pour débloquer l'accès à un chemin vaccinal complet et tendre à l'immunité collective ? N'y a-t-il pas des choses à faire en matière de communication ? Sur qui s'appuyer ?

**M. Philippe Folliot.** – La situation économique en outre-mer était fragile, avant même la crise. Les effets du plan de relance n'ont pas été aussi importants en outre-mer que dans l'Hexagone. Comment analysez-vous les conséquences à moyen terme de cette pandémie sur les économies ultramarines, notamment s'agissant des enjeux d'autonomie alimentaire ? Que faudrait-il faire pour rebondir ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je voudrais tout d'abord aborder les problèmes économiques. J'ai eu l'occasion, au mois de juin dernier, d'interpeller le ministre de l'économie au sujet des surcoûts qui frappent tous les produits qui proviennent principalement de l'Hexagone ainsi que, parfois, de la concurrence déloyale. Ces surcoûts sont générés, outre l'octroi de mer, par le fait qu'il y a quatorze intervenants différents entre l'usine et le lieu de vente, contre trois seulement sur le territoire métropolitain.

J'ai travaillé dans le milieu hospitalier dans lequel les surcoûts sont également considérables, tant pour les équipements que pour la maintenance. Au sein de la commission des affaires sociales, j'ai eu l'occasion d'évoquer la conséquence des achats de matériel *via* des contrats d'exclusivité du constructeur, qui permettent à ce dernier d'avoir le monopole des consommables, de la maintenance, etc., et donc la capacité de fixer les prix. Ainsi, la maintenance de services médicaux implique de prendre en charge le billet d'avion, l'hôtel et la voiture de fonction pour toute la durée du séjour de la personne chargée d'effectuer la maintenance des microscopes ou des équipements des blocs opératoires, par exemple. La gestion d'un centre hospitalier universitaire d'un nombre de lits équivalent dans l'Hexagone et en outre-mer n'est donc pas la même chose, parce que les surcoûts sont considérables. Ces données sont vérifiables.

Un autre problème économique est celui du rebond et des risques assurantiels. Certaines entreprises, déjà dans une situation délicate avant la crise, sont devenues encore plus fragiles. Il faut savoir que certaines entreprises ont dû différer les délais de remboursement du prêt garanti par l'État (PGE).

Concernant, ensuite, le volet sanitaire, il y a eu beaucoup de problèmes au niveau de la communication. Il me semble que c'est là un sujet essentiel. Les propos culpabilisants ou moralisateurs et les jugements de valeur sont autant de choses choquantes – encore aujourd'hui, je viens d'entendre l'un d'entre vous dire que les esprits ne sont toujours pas mûrs pour la vaccination. L'État, à travers ses services locaux et ses représentants, a fait descendre un certain nombre d'informations depuis le premier confinement, sans tenir compte des réalités spécifiques de chacun des territoires. Certes, des efforts sont faits lors de cette table ronde en parlant de façon différenciée.

On voit ce qui s'est passé en Guyane, qui se situe sur un grand continent, et à Saint-Martin, dont l'île a une partie hollandaise, lorsqu'on a pris des mesures centralisées sans limiter en parallèle la circulation des personnes. Je salue, sur mon territoire, le courage de la présidente de la communauté de communes de Marie-Galante, qui a fermé très vite ses frontières et a interdit l'accès de son île aux navires. Elle a été critiquée, mais les chiffres montrent qu'elle a ainsi maîtrisé la situation sanitaire.

J'ai alerté, à la fin du mois de février 2020, M. Jérôme Salomon lors d'une audition de la commission des affaires sociales : je lui ai appris qu'en Martinique des navires de croisières arrivaient toujours. Il m'a répondu qu'il n'avait pas encore pensé aux Caraïbes et qu'il allait interpeller l'OMS...

Il est vrai que, dans ces territoires, les gens sont moins vaccinés. Vous connaissez l'histoire récente de la directrice d'agence régionale de santé (ARS) qui, lors d'une conférence de presse après une réunion avec les élus, s'est vue recadrée par le préfet qui l'a mise en garde contre des propos moralisateurs. Il y a une quinzaine de jours, cette même directrice d'ARS a répondu à un journaliste que sa question était bête : dans l'Hexagone, une telle phrase aurait provoqué un tollé.

Cela n'excuse pas le fait que les gens ne soient pas suffisamment vaccinés : c'est une réalité. Il faut trouver les voies et moyens pour faire de la pédagogie pour inciter les gens à se faire vacciner, mais certaines paroles ne sont pas à dire. Quand un artiste international, Jacob Desvarieux, qui incite à se faire vacciner en Guadeloupe et fait des émissions radio dans ce sens, meurt peu après sa troisième dose, une bonne communication voudrait qu'on explique que c'est la conséquence des autres pathologies dont il était atteint.

Nous ne sommes pas là pour donner des leçons aux gens, mais pour les inciter à se faire vacciner. Ceux qui savent doivent faire passer les messages à ceux qui ne savent pas. Les jugements de valeur, les jugements culpabilisants et les jugements de mépris ne permettent pas d'aller loin.

Les instances de la « démocratie de la santé » n'ont pas été mobilisées outre-mer comme dans l'Hexagone. Par exemple, c'est seulement il y a quinze jours que la conférence régionale de la santé et de l'autonomie de la Guyane (CRSA) s'est réunie pour évoquer ces problématiques. Faisons donc attention à dire les choses de manière positive pour impulser une dynamique et non pas pour faire se replier les gens qui sont déjà assez pessimistes sur le sujet.

**M. Michel Dennemont.** – Concernant le taux de vaccination, on peut raisonnablement imaginer que les gens qui ont fait une première injection feront bientôt la seconde. On peut donc prendre cela en compte dans le taux de couverture. Quels seront les chiffres quand le schéma vaccinal sera complet pour ces gens-là ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Sénatrice de l'Essonne et de père martiniquais, je vis également au Diamant où j'étais cet été. Je dirais que les Antillais se soignent surtout par les plantes. Ils ont une certaine méfiance à l'égard du Gouvernement, notamment du fait de l'épisode du chlordécone. Cet été, 16 % de la population avait reçu une dose de vaccin et 21 % la deuxième.

Les réseaux sociaux font beaucoup de mal là-bas. Les Antillais, qui en sont très friands, écoutent parfois un peu trop tout ce qui peut se dire, pour le meilleur comme pour le pire.

Le fait que les touristes aient continué à débarquer par avions entiers m'a choquée, alors que le préfet venait d'annoncer la fermeture des plages et des restrictions de mouvements. On demandait aux touristes de rembarquer, mais les compagnies aériennes leur demandaient un surplus tarifaire. Il faut faire preuve de sérieux et j'avoue n'avoir toujours pas compris les positions, aussi bien des compagnies aériennes que du préfet.

Je salue les équipes venues en aide aux Antilles : nous en avons un grand besoin au vu de la situation réellement catastrophique et du grand nombre de décès, parfois dans des conditions inadmissibles. Je tenais à apporter mon témoignage, car ce que j'ai vu m'a choquée. J'espère qu'il n'y aura pas de cinquième vague, tant pour la population que pour le retour des touristes, importants pour l'économie locale.

**M. Victorin Lurel.** – Je veux remercier le président et le rapporteur de cette table ronde. J'ai beaucoup appris ce matin. Je suis heureux qu'il y ait des évolutions positives, mais il faut encore maintenir les efforts. J'appréhende une éventuelle cinquième vague.

Je veux insister sur la qualité de l'information. Tous les partenaires, et l'État en particulier, doivent y réfléchir.

Comme notre collègue Jocelyne Guidez vient de le dire, la croyance dans la médecine à base de plantes, dans la médecine « rimèd razié », comme on l'appelle en Guadeloupe, est importante. Les gens ne comprennent pas que ce sont des traitements complémentaires. De l'eau tiède avec du citron ou le zèb à pic ne sont pas des traitements alternatifs... On n'a pas pris conscience de la résistance intellectuelle, psychologique et peut-être religieuse au vaccin. Cette résistance est exceptionnelle. L'un de mes cousins m'a dit ne pas vouloir « polluer le temple de son corps avec un vaccin »...

La pédagogie aurait dû être massive. Mme Guidez a raison : il y a un quasi-monopole des réseaux sociaux en matière d'information. Chacun prétend être médecin. On n'a pas fait entrer dans la tête des gens, surtout dans nos territoires, que l'on va vivre longtemps avec ce virus et qu'il faudra tôt ou tard un deuxième vaccin obligatoire. On n'a pas encore réussi à répandre dans les outre-mer l'idée que le vaccin n'est pas provisoire, qu'il n'est pas expérimental, qu'il ne change pas le génome, que la pharmacovigilance fonctionne. Les gens ont peur du vaccin et privilégient notre pharmacopée locale.

Il faut reprendre totalement la communication, comme je ne cesse de le répéter depuis mars 2020. Le problème est culturel. Cela paraît un détail, mais l'aiguille qui plonge dans l'épaule effraie les gens ! Il faut en tenir compte.

Le pire est qu'une partie de l'élite a politisé la question : on s'est servi de la vaccination pour lutter contre le Gouvernement, contre l'État ou contre le colonialisme.

La classe politique continue à écrire qu'elle est de la génération des « rimèd razié ». Lorsque des scientifiques ont déclaré, à l'occasion d'un grand forum politique, avoir découvert un traitement préventif, les gens ont couru l'acheter en pharmacie...

Dans *France-Antilles* est paru le témoignage poignant d'un patient ayant pris 7 kilos d'herbe à pic. Il a vu la mort de près et implore les gens d'aller se faire vacciner. Certains cherchent à se soigner avec du jus de carotte, comme Steve Jobs l'a fait pour son cancer du pancréas... sauf qu'il en est mort.

En face, la communication est faible, pour ne pas dire inexistante. Au niveau national, on appelle à se faire vacciner, mais on ne donne pas d'explication pour rassurer. De nombreux facteurs expliquent la résistance au vaccin. C'est un fait sociologique qui n'a pas été appréhendé et qu'il faut aujourd'hui traiter en extrême urgence.

L'ouverture des frontières développe une forme de sentiment contre le tourisme, qui fait pourtant vivre nos territoires. Le Gouvernement ne l'a pas compris, et nous n'avons pas eu le courage de le dire clairement. Je regrette l'absence de *leadership* en la matière.

Il est compliqué d'instaurer une obligation vaccinale, mais, comme pour le vaccin de la grippe saisonnière, on aura peut-être demain à faire cette piqûre. Au lieu de parler de nouvelle injection, il faudra peut-être simplement parler de rappels...

J'insiste sur l'importance de reprendre la communication.

**M. Éric Leung.** – La territorialisation du plan de relance est profitable pour les réseaux d'eau et d'assainissement, les rénovations thermiques des bâtiments de l'État ou encore la protection de l'environnement. Ce plan est donc indéniablement utile.

Concernant l'autonomie alimentaire, nous demandons que les prises de décisions sur l'éligibilité de certains budgets ne se fassent pas uniquement au niveau parisien ou dans les administrations centrales, mais que les préfets disposent d'un budget à leur main. En somme qu'ils puissent actionner, en toute conscience et connaissance de nos territoires, telle ou telle éligibilité au plan de relance.

Certains de nos territoires disposent de cette fiscalité locale qu'est l'octroi de mer. Le calcul de ce dernier est basé sur le coût du fret, qui augmente. Il serait judicieux de regarder de quelle façon cette augmentation de la fiscalité locale peut être redistribuée auprès des producteurs ou des industriels pour amortir les inflations de prix.

**Mme Marie-Anne Poussin-Delmas.** – Jean-Michel Arnaud a posé la vraie question : comment faire pour atteindre un schéma vaccinal complet ? On le voit, c'est le seul moyen de lutte efficace contre le virus avec lequel nous allons vivre longtemps. On peut parler autant que l'on veut de plan de relance, tant que la question sanitaire n'est pas réglée, la reprise économique ne peut pas suivre.

S'agissant des conséquences à moyen terme de la pandémie, il faut tout d'abord prendre en compte l'incertitude sur la sortie de cette crise sanitaire. Le mérite premier des plans de relance est de donner des caps stratégiques. On le sait, ce qui est important en matière économique, c'est de donner de la visibilité aux entreprises, c'est d'indiquer aux jeunes les filières qui, demain, recruteront et leur donner des raisons de rester sur ces territoires.

Apparaît ensuite de nouveau la question de la communication quant à l'avenir des territoires, aux perspectives des jeunes, au futur du tourisme, etc. Tout cela repose sur notre capacité à attirer les touristes. Or on sait que cette attirance vers nos territoires résulte de la sécurité physique et sanitaire. Il est vrai que le chlordécone et un certain nombre d'autres difficultés liées à des choix des gouvernements font qu'il peut y avoir une crainte sur ce nouveau vaccin conçu, il faut bien le dire, dans des délais extrêmement rapides par rapport à ce qui se fait d'habitude. Je peux comprendre les réticences culturelles et nous nous trouvons, là, face à un défi de communication.

Deux pistes m'apparaissent pour relever ce défi. D'une part, donner des chiffres factuels *via* les médias et, d'autre part, trouver des influenceurs qui aideraient à passer des messages sur nos territoires ultramarins.

**Mme Cécile Courrèges.** – Il y a une différence de 12 à 13 % entre ceux qui ont reçu une première dose et ceux qui ont reçu la deuxième dose. On reste très loin de l'immunité collective : en Guadeloupe, par exemple, 42 % de la population a reçu sa première dose. En outre, on observe dans ces territoires que ceux qui ont reçu leur première dose ne vont pas toujours recevoir la deuxième.

Le sujet principal est effectivement la vaccination : le système de soins et les hôpitaux ne sont que le réceptacle de ce qui, en amont, n'a pas pu être fait contre la diffusion virale. Nous devons rester modestes, ce n'est pas en trois semaines de présence sur ces territoires qu'on peut savoir ce qui est bon ou pas, à la différence de la population concernée. On peut néanmoins constater le nombre extrêmement important de décès, et le faible impact que ce nombre a néanmoins eu sur le taux de vaccination. Les relais d'opinion doivent donc jouer leur rôle.

**Dr Francis Fellingier.** – Je tiens rapidement à rappeler la violence de la vague épidémique, avec des décès de jeunes de 30 ou 40 ans. L'obligation vaccinale ne fonctionne pas, on l'a vu avec les soignants. Le problème est donc de l'ordre du délai et de la temporalité. Nous sommes dans une course de vitesse avec un virus qui risque de se rediffuser. C'est la question sur laquelle il faudra se pencher.

**Mme Brigitte Chane-Hime.** – Je voudrais aborder le sujet du très faible taux d'équipement, assorti de la précarité et de l'éloignement géographique. Il faut réellement évaluer les moyens techniques et organisationnels de chaque territoire, prendre en compte les facteurs humains et socioculturels des outre-mer, la spécificité et l'histoire de chacun. Bref, développer une véritable approche, une éducation à la santé afin de surmonter des résistances à la vaccination en en pointant l'efficacité. Les clefs en sont une bonne communication et une pédagogie adaptée.

**M. Bernard Jomier, président.** – Il me reste à vous remercier pour le panorama très complet que vous avez dressé. Nos rapporteurs vont maintenant s'atteler à un travail par territoire.

*La réunion est close à 11 heures.*



## MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITE DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE

**Jeudi 23 septembre 2021**

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 5.*

### **Examen du rapport de la mission**

**M. Jean Hingray, président.** – Mes chers collègues, madame la rapporteure, vous avez mené d'une main de maître nos travaux et auditions. Près de 80 institutions, associations ou personnalités ont été consultées.

Malgré les conditions sanitaires, nous avons également effectué un travail de terrain et l'accent a été mis sur la ruralité, ce qui me sied parfaitement. Vous avez la parole pour présenter le rapport.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Monsieur le président, mes chers collègues, les politiques en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, que le groupe socialiste souhaitait évaluer dans le cadre de cette mission d'information, comportent de très nombreuses dimensions. Toutes ne pouvaient pas être abordées et nous avons privilégié certaines thématiques, d'autant qu'il fallait également ne pas empiéter sur d'autres travaux menés au Sénat sur la situation des étudiants, la lutte contre la pauvreté ou encore les impacts de la crise sanitaire.

Comme je l'ai rappelé au long de nos travaux, nous sommes partis du constat que selon leur milieu familial, leurs origines sociales ou géographiques, les jeunes arrivés à l'âge adulte ne disposent pas des mêmes opportunités d'études, d'orientation professionnelle et de vie personnelle et ne s'autorisent pas les mêmes ambitions. Nous ne pouvons pas nous résigner à ce que l'avenir de certains jeunes paraisse déjà écrit dès leurs toutes premières années.

Pour examiner comment répondre à cet enjeu majeur de cohésion sociale, j'ai souhaité adopter une approche chronologique, en suivant le parcours de l'enfant et du jeune, de sa naissance à l'entrée dans l'âge adulte, en retenant quatre thématiques : la nécessaire contribution à l'égalité des chances de la politique de la petite enfance, période au cours de laquelle se cristallisent des inégalités liées au milieu familial, dont les effets vont se retrouver jusqu'à l'âge adulte ; les correctifs à apporter à notre système scolaire afin d'éviter qu'il accentue les inégalités de départ, comme il a trop tendance à le faire ; les actions à développer pour que les enfants et les jeunes puissent trouver, en dehors de l'école et de leur milieu familial, des points d'appui pour élargir leurs horizons et réaliser des apprentissages utiles au plan social et éducatif ; enfin, la recherche d'une plus grande efficacité dans les multiples dispositifs en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, notamment pour ceux qui sont aujourd'hui les plus éloignés des démarches proposées par les différentes institutions.

Nos auditions ont permis d'établir quelques constats, qui figurent dans la première partie du rapport et expliquent en quoi il est aujourd'hui plus difficile à certains jeunes qu'à

d'autres de se projeter sereinement dans leur vie d'adulte. J'en mentionnerai simplement quatre.

Premièrement, les études montrent que les perspectives d'ascension sociale, encore importantes durant la période de mutation des Trente glorieuses, ont cessé de s'améliorer depuis le début des années 1990. La mobilité sociale, d'une génération sur l'autre, s'effectue désormais au ralenti.

Deuxièmement, les inégalités de revenu sont en France plutôt moins fortes que dans les autres pays de l'OCDE, mais elles ont beaucoup plus tendance à se reproduire d'une génération sur l'autre. Ce phénomène est en outre accentué si l'on y ajoute l'effet des transmissions de patrimoine, comme l'ont souligné France Stratégie et tout récemment la commission Blanchard-Tirole.

Troisièmement, même s'il existe, fort heureusement, des trajectoires individuelles de réussite dans tous les milieux, des caractéristiques liées au territoire de vie pèsent lourdement sur de très nombreux jeunes. C'est bien entendu le cas dans les quartiers de la politique de la ville, où se concentrent de nombreuses difficultés sociales, et dans les outre-mer, à des degrés très divers selon les territoires, qui ont chacun leurs problématiques propres – je pense notamment à la Guyane ou à Mayotte. C'est aussi le cas dans les territoires ruraux, où se posent des problèmes spécifiques d'information des jeunes, de mobilité et d'accès aux formations et aux emplois. S'ajoutent à cela, pour les jeunes filles, notamment en milieu rural, des possibilités ou des choix d'orientation qui réduisent leurs opportunités futures, souvent par autolimitation ou persistance de stéréotypes de genre.

Enfin, les études de l'OCDE le confirment, la France est l'un des pays où l'origine sociale conditionne le plus fortement le parcours scolaire des enfants. Les écarts sont perceptibles dès l'entrée à l'école primaire ; ils vont en s'accroissant plutôt qu'en s'atténuant au fil de la scolarité, avec, ici encore, d'importantes disparités territoriales. Cette situation a de fortes répercussions sur l'insertion professionnelle, compte tenu de l'importance attachée au diplôme dans notre pays, en particulier pour l'accès à l'emploi.

Je ne détaille pas davantage. Le rapport contient de nombreuses données chiffrées et des comparaisons avec d'autres pays. Ces éléments montrent que le sentiment de panne de l'ascenseur social traduit une certaine réalité, du moins pour une fraction importante – trop importante – des jeunes. C'est une situation dont on ne peut pas s'accommoder. Ce constat, toutefois, n'est pas absolument nouveau. Il a été dressé sous divers gouvernements et l'égalité des chances est régulièrement présentée comme une priorité des politiques en direction de la jeunesse.

Nous rappelons dans le rapport l'institution d'un haut-commissaire à la jeunesse sous le mandat de Nicolas Sarkozy ou la mise en œuvre d'un plan Priorité jeunesse sous celui de François Hollande.

Au-delà des différences d'approche, ces initiatives marquaient une volonté d'imprimer de manière cohérente, dans les différentes politiques publiques, les priorités d'action en direction des jeunes, avec l'égalité des chances en fil directeur.

Nous avons constaté au cours de notre mission que les enjeux d'égalité des chances traversent plusieurs politiques publiques, que les acteurs, au niveau local comme national, étaient très dispersés et que l'action publique se traduisait souvent par l'addition ou

la juxtaposition de nouveaux dispositifs, sans que leur mise en œuvre soit ensuite toujours assurée de manière optimale auprès des jeunes censés en bénéficier.

D'où une première série de propositions qui visent à relancer cette politique de jeunesse, en assurant, dans la durée, l'impulsion politique et l'évaluation régulière qui sont nécessaires, mais font aujourd'hui défaut. Des instruments existent. Il faut les réactiver.

Aucun comité interministériel de la jeunesse ne s'est réuni depuis 2017 ; une réunion annuelle permettrait de définir une feuille de route pour chaque administration et de veiller à la réalisation des objectifs.

Il existe un délégué interministériel à la jeunesse – le directeur de la jeunesse – mais la Cour des comptes constate qu'il ne dispose pas des moyens d'assurer effectivement une coordination entre administrations. Il faut les lui donner, et plus généralement, veiller à ce que les moyens humains affectés aux questions de jeunesse dans les services déconcentrés de l'État soient maintenus.

De même, un réel dialogue est nécessaire entre les ministères et le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, afin que des réponses soient apportées aux questions qu'il soulève ou aux propositions qu'il formule.

En 2008, puis en 2014, avaient été mis en place des financements spécifiques pour soutenir des expérimentations ou des projets innovants visant à mieux traiter, notamment à l'échelle des territoires, les problèmes rencontrés par les jeunes. Ces fonds n'ont pas été alimentés depuis lors et les dotations arrivent à épuisement. La pérennité de ce soutien aux initiatives innovantes pour les jeunes est incertaine. Elle doit être garantie.

Enfin, de nombreuses actions pour l'égalité des chances ne peuvent être efficacement conduites qu'au plus près des situations individuelles et des réalités des territoires. Les acteurs sont nombreux, les compétences morcelées.

Des approches partenariales sont nécessaires. J'ai pu mesurer lors de deux visites la pertinence de certaines d'entre elles à l'échelle de quartiers, dans le cadre de la politique de la ville : les cités éducatives et les groupes opérationnels mis en place par la préfecture de région en Île-de-France pour l'insertion des jeunes. Ce sont des exemples à développer. Il faut également encourager des démarches telles que les projets éducatifs territoriaux ou celles impliquant les caisses d'allocations familiales (CAF), acteurs essentiels en matière d'enfance et de jeunesse : les schémas départementaux des services aux familles (SDSF), dont il faut enrichir le contenu au-delà de la seule petite enfance, et les conventions territoriales globales (CTG) à l'échelle des intercommunalités, cadre adapté pour développer un projet de territoire en direction des jeunes.

Ces partenariats locaux sont parfois perçus comme une source de complexité et de lourdeurs, sans pour autant satisfaire toutes les attentes de ceux qui y participent, notamment en matière de financements. Ils demeurent néanmoins des instruments incontournables pour renforcer la pertinence de l'action publique en direction des jeunes à l'échelle de chaque territoire.

Le premier des quatre volets sur lesquels nous avons concentré nos travaux est celui de la petite enfance. C'est un sujet qui ne vient pas immédiatement à l'esprit, lorsque l'on parle de jeunesse et d'égalité des chances, mais j'ai souhaité y porter une attention

particulière. En effet, un large consensus, étayé par de nombreux travaux scientifiques, existe aujourd'hui pour considérer que les toutes premières années d'un enfant ont un impact considérable sur son développement, avec des effets pouvant se ressentir durablement sur le parcours scolaire et bien après l'école. Ce constat a inspiré les conclusions rendues au Gouvernement il y a un an par la commission sur les 1 000 premiers jours de l'enfant présidée par Boris Cyrulnik et dont nous avons pu entendre certains membres.

Nous mentionnons dans le rapport les études qui établissent de fortes inégalités du développement du langage à 2-3 ans selon la situation socio-économique des familles, des inégalités de même nature étant observées sur les capacités cognitives et sociocomportementales, comme les aptitudes sociales et les traits comportementaux. Or ces écarts, présents dès le plus jeune âge, expliquent en partie ceux que l'on retrouve tout au long du parcours scolaire.

Certes, il serait excessif de dire que tout se joue avant trois ans et il faut écarter tout déterminisme qui enfermerait l'avenir des enfants dans une trajectoire totalement préétablie. Les études n'indiquent pas que ces différences de développement durant la petite enfance provoqueraient des effets irréversibles. Il reste fort heureusement possible d'y remédier après trois ans.

Cependant, il est nécessaire d'agir sur les inégalités de développement entre enfants dès la période de la petite enfance, car plus les interventions sont précoces, plus élevées sont les chances de réduire ces inégalités, d'éviter que leurs effets négatifs se cumulent et qu'elles s'accroissent à l'âge scolaire.

De ce point de vue – c'est aussi la conclusion de nombreuses études – l'accueil dans une structure collective peut comporter des effets positifs, surtout pour les enfants des familles les moins favorisées, sous plusieurs conditions, tenant, en particulier, à la qualité de l'accueil assuré.

C'est pourquoi il me paraît très important de faire évoluer notre approche de la politique d'accueil du jeune enfant. Elle ne doit pas se limiter à offrir des solutions de garde aux parents qui travaillent, mais pleinement intégrer cet apport qualitatif bénéfique dans une perspective d'égalité des chances.

Or aujourd'hui, les familles les plus modestes ont proportionnellement moins recours aux modes d'accueil collectifs et l'on constate de très fortes disparités territoriales, avec des possibilités d'accueil formel très inférieures à la moyenne dans certains départements comme la Seine-Saint-Denis ou le Val-d'Oise, ou encore en outre-mer. C'est un point sur lequel a particulièrement insisté Jean-Louis Borloo devant notre mission.

Lors des auditions, Louis Schweitzer, qui préside le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, nous a indiqué que pour un objectif de 30 000 nouvelles places d'accueil entre 2018 et 2022, 5 240 seulement avaient été créées fin 2019. Fin 2022, l'objectif ne pourrait être atteint qu'à 40 %.

C'est pourquoi il me semble nécessaire à la fois de renforcer les moyens mis en œuvre par la branche famille pour aider à la création de places d'accueil et orienter les efforts vers les quartiers prioritaires, à savoir les zones rurales sous-dotées et les outre-mer, et, de manière plus générale, les familles les plus modestes.

Nos auditions ont également mis en lumière un déficit de formation des professionnels de la petite enfance par rapport à d'autres pays européens. Le plan prévu par le Gouvernement n'a été lancé qu'avec retard, en mai dernier. Il faut renforcer la formation initiale et continuer de valoriser ces métiers, gage d'un accueil de qualité offrant les meilleurs bénéfices aux enfants accueillis.

Enfin, une politique ambitieuse en matière de petite enfance suppose une meilleure adéquation de l'offre d'accueil aux besoins des familles. Les SDSF doivent en être l'instrument privilégié. J'ai également souhaité esquisser, dans le rapport, une réflexion sur ce que pourrait être un service public de la petite enfance, qui garantirait aux familles une solution d'accueil, pas nécessairement à temps plein, mais permettant néanmoins pour toutes celles qui le souhaitent un accès régulier à un mode d'accueil formel répondant à des critères de qualité. Cela soulève évidemment beaucoup de questions en matière de compétences et de financement, mais il me paraît nécessaire de réfléchir sur ce point, tant les enjeux d'égalité des chances méritent d'être pris en compte dès la petite enfance.

Le deuxième volet du rapport porte sur le parcours scolaire, période évidemment cruciale pour le devenir des jeunes : au regard des moyens consacrés à notre système éducatif, les résultats en matière de réduction des inégalités scolaires ne sont pas satisfaisants.

L'égalité des chances inspire de nombreuses actions engagées ces dernières années. Elles sont le plus souvent ciblées sur certains types de classes, d'établissements ou de territoires, et leur déploiement demeure assez inégal, du fait de mises en œuvre tributaires des moyens financiers et échelonnées dans le temps.

Tout d'abord, nous devons saluer l'accent mis sur le primaire, avec le dédoublement des classes CP-CE1 en éducation prioritaire et le renforcement des moyens financiers et du recrutement. Les premières évaluations semblent positives, mais le dédoublement ne concerne actuellement qu'une minorité d'élèves. Il semble nécessaire de l'accélérer, avant 2023, pour les classes de grande section, et d'envisager des dédoublements hors quartiers de la politique de la ville, dans des écoles non couvertes où les résultats des élèves le justifieraient, ainsi que dans certaines communes qui bénéficiaient jusqu'en 2017 du dispositif « Plus de maîtres que de classes ».

Cette priorité au primaire ne doit pas conduire à délaisser le secondaire, où il faut améliorer les taux d'encadrement et soutenir les initiatives locales visant à augmenter la mixité sociale, notamment en étendant à d'autres métropoles l'expérimentation parisienne de secteurs communs à plusieurs collèges, qui donne des résultats très encourageants.

L'amélioration de la formation des enseignants aux besoins des élèves les plus en difficulté constitue un corollaire au renforcement de l'encadrement. Cette dimension n'est prise en compte que de manière insuffisante et assez tardive. Cela pose aussi la question de la préparation au métier d'enseignant dans la formation initiale.

Il faut aussi souligner l'intérêt de nombreux dispositifs d'accompagnement visant à améliorer l'environnement des élèves, tout en constatant que leur déploiement n'est pas suffisant. C'est le cas des internats, de manière générale, et des internats de la réussite en particulier, qui n'ont pas bénéficié des financements initialement prévus. Le dispositif « Devoirs faits » donne des résultats encourageants. Il mériterait d'être étendu aux écoles élémentaires dans les territoires les plus en difficultés et d'être adapté pour tenir compte des contraintes du transport scolaire en milieu rural. La mise en place de « cités éducatives »

permet une véritable synergie de tous les acteurs éducatifs d'un territoire, en incluant la société civile, et en lien avec les entreprises. C'est une valeur ajoutée appréciable que nous avons pu mesurer à Gennevilliers. Cette expérimentation prévue jusqu'en 2023 mérite d'être pérennisée et, comme plusieurs des dispositifs que je viens de mentionner, étendue hors réseaux d'éducation prioritaire. Sur ce modèle viennent d'ailleurs d'être lancés, dans trois académies, 23 territoires éducatifs ruraux. Il faudra être en mesure d'étendre la démarche si les résultats sont concluants.

L'orientation demeure un point noir de notre système scolaire. Le plus souvent, elle se limite à un aiguillage des élèves, en fin de collège et de lycée, sur le seul critère des résultats scolaires. Il y a deux ans, l'inspection générale de l'éducation nationale dressait ce constat sévère : « C'est dans l'orientation que se lisent avec le plus de brutalité les inégalités sociales et de genre dont souffre notre système scolaire. » La réforme du lycée, avec la suppression des séries et le choix d'enseignements de spécialité, introduit une complexité supplémentaire qui pénalise les familles et les élèves les moins informés, c'est-à-dire les moins favorisés. De plus, elle conduit à ce que les élèves des grandes villes bénéficient d'un choix d'options plus large que ceux des territoires ruraux. Enfin, beaucoup a été dit sur le logiciel Parcoursup, qui continue de faire peser sur les jeunes le poids de leur lycée d'origine.

La question de l'orientation doit être abordée beaucoup plus sérieusement au sein des établissements, avec l'inscription effective dans l'emploi du temps des élèves des heures, actuellement optionnelles, consacrées à l'accompagnement à l'orientation, avec des rendez-vous réguliers sur l'orientation avec l'élève et sa famille et avec une intégration du conseil en orientation dans la formation des enseignants.

Il importe également de l'ouvrir, beaucoup plus qu'aujourd'hui, sur la diversité et la réalité des métiers, avec des visites d'entreprises ou des rencontres avec des professionnels.

Le mentorat a son rôle à jouer dans l'orientation, comme dans le soutien au parcours scolaire et à l'ouverture des élèves à tous les domaines. Nous avons reçu les associations de mentorat et mesuré leur engagement fort. Cette forme de mobilisation de la société civile auprès des jeunes, notamment les moins favorisés par leur origine sociale ou géographique, est intéressante. Elle ne doit pas conduire à un moindre engagement des pouvoirs publics, ni à négliger d'autres formes plus traditionnelles d'action du milieu associatif auprès des jeunes. Le plan mentorat affiche des objectifs très ambitieux : passer de 25 000 jeunes bénéficiaires en 2020 à 100 000 fin 2021 et 200 000 fin 2022.

Pour que cette action s'inscrive dans la durée, il faudra pérenniser les moyens qui y sont consacrés au-delà de 2022, mais surtout assurer une mobilisation plus large de tous les acteurs, au-delà des associations, à commencer par l'Éducation nationale. L'accès des associations aux établissements, qui suppose actuellement une convention avec chacun d'entre eux, doit être simplifié et les enseignants doivent être davantage sensibilisés. Enfin, le recrutement de mentors doit être développé dans la fonction publique, alors que ses cadres sont aujourd'hui peu présents dans le dispositif, afin de continuer à ouvrir celle-ci aux jeunes les moins favorisés, ce qui ne peut passer par la seule réforme de l'École nationale d'administration (ENA).

J'en viens à un troisième aspect des politiques d'égalité des chances qu'il m'a paru important d'examiner. Il s'agit de toutes les actions menées hors du milieu scolaire et qui permettent aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes dont les familles n'ont pas nécessairement la capacité de le faire, d'élargir leurs horizons, d'être pleinement informés sur

les possibilités qui s'ouvrent à eux et d'être accompagnés lorsqu'ils présentent des risques de fragilité.

Je crois tout d'abord qu'il est nécessaire de prendre en compte dans les politiques publiques nationales et locales, beaucoup plus qu'on ne le fait aujourd'hui, ce que l'on appelle l'éducation non formelle, celle qui se diffuse hors du milieu familial et hors de l'école. C'est un vecteur d'autonomie et d'émancipation. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), dont la présidente a été auditionnée, a souligné son apport essentiel pour réduire les écarts de trajectoire entre enfants qui ne disposent pas des mêmes opportunités d'ouverture.

Or nous constatons dans ce domaine non seulement que les possibilités d'activités organisées hors milieu scolaire et familial ne sont pas toujours suffisantes, mais que lorsqu'elles existent, les enfants et les jeunes issus des milieux les moins favorisés, c'est-à-dire ceux pour lesquels ces activités sont les plus profitables, sont proportionnellement moins présents.

Cela est frappant pour les colonies de vacances, dont les effectifs sont en recul depuis plusieurs années et où les enfants des catégories moyennes et supérieures sont surreprésentés. Je pense qu'il faut les relancer, en simplifiant et en faisant mieux connaître les aides existantes et en étudiant la possibilité d'un « pass colo », pour toucher davantage les publics qui ne partent pas en vacances.

Je ne reviendrai pas sur les raisons qui ont conduit à un fort recul des activités périscolaires ces dernières années. Nous connaissons tous les difficultés qu'avait entraînées la réforme des rythmes scolaires, qui a constitué, à cet égard, une occasion manquée. Un Plan mercredi a été lancé depuis, mais le bilan est assez décevant, surtout dans les territoires prioritaires que sont les quartiers de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurale. Il me paraît nécessaire de relancer la conclusion de projets éducatifs territoriaux, et pour cela d'assurer, de la part de l'État et des caisses d'allocations familiales, un soutien financier et un appui technique renforcé aux collectivités qui s'y engagent.

Au-delà de ces structures organisées, il existe un grand nombre d'initiatives associatives visant à favoriser l'accès des jeunes les moins favorisés aux activités culturelles et sportives. Je me suis intéressée par exemple au déploiement sur le territoire du projet Démos (Dispositif d'éducation musicale et orchestrale à vocation sociale), coordonné par la Philharmonie de Paris. Le soutien à ce type de projets me paraît devoir être renforcé, car les impacts en matière d'ouverture et d'égalité des chances me semblent beaucoup plus évidents que ceux de la généralisation du pass culture, qui place les jeunes en situation de simples consommateurs. Des initiatives de même type comme « Sport dans la ville » existent pour les activités sportives, avec un lien vers l'insertion professionnelle. Elles doivent également être soutenues.

Enfin, j'ai souhaité souligner dans le rapport le rôle de l'éducation populaire, qui doit retrouver sa place dans une politique de soutien à l'émancipation des jeunes.

Durant des décennies, des organisations d'inspiration confessionnelle ou laïque ont joué un rôle social considérable auprès des jeunes. Elles sont aujourd'hui affaiblies, fragilisées. Les liens avec l'institution scolaire se sont beaucoup distendus. Or cette présence de proximité auprès des jeunes me paraît plus que jamais nécessaire. Il convient de refonder les relations avec ce tissu associatif, en renforçant les partenariats les incluant dans les

politiques territoriales en direction des jeunes et en sécurisant leur financement par des conventions pluriannuelles de préférence aux appels à projets.

De manière plus générale, la possibilité, pour tous les jeunes, de participer à des activités à portée éducative me semble être un objectif à retenir. En revanche, je suis plus dubitative sur l'intérêt de la phase destinée à devenir obligatoire du service national universel (SNU), qui exigerait en outre des moyens budgétaires très importants. C'est un point que la commission de la culture du Sénat a souligné à de nombreuses reprises.

L'accès des jeunes à l'information est également un enjeu majeur d'égalité des chances. Dans ce domaine, il existe un foisonnement d'acteurs, ce qui ne garantit pas pour autant l'arrivée de l'information auprès de ceux à qui elle fait le plus défaut. Néanmoins, l'existence d'un réseau à vocation généraliste, s'adressant spécifiquement aux jeunes, conserve sa pertinence. C'est le rôle des bureaux ou points information jeunesse (PIJ), qui bénéficient d'un label attribué par l'État. Celui-ci a cependant réduit son soutien financier au cours des dernières années, et le positionnement respectif de l'État et des régions vis-à-vis de ce réseau manque de clarté. Il me paraît nécessaire de conforter ce réseau et de lui donner une meilleure visibilité.

En matière d'information, il faut bien entendu développer l'utilisation de l'outil numérique. Des démarches innovantes ont été engagées : la « boussole des jeunes », qui recense les offres de service dans un territoire donné, ou les « promeneurs du net », qui permet aux jeunes d'établir le contact avec les professionnels sans avoir à se déplacer dans une structure. La couverture du territoire par ces dispositifs doit être améliorée, mais le déploiement de plateformes numériques ne doit pas s'effectuer au détriment du maillage territorial du réseau information jeunesse.

Nous évoquons aussi dans le rapport le rôle des actions de prévention et d'accompagnement, lorsqu'existent des vulnérabilités ou des situations de fragilité. Cela va du soutien à la parentalité aux points d'accueil écoute jeunes (PAEJ), aux structures telles que les maisons des adolescents et aux associations de prévention spécialisée. Ces missions doivent être mieux valorisées et mieux articulées, notamment en décroissant les politiques sociales locales en direction des jeunes.

Enfin, je termine par le dernier volet de notre rapport. Il concerne l'accompagnement des jeunes en grande difficulté d'insertion.

Ces jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation, appelés les NEET, sont au nombre d'un million, selon la stricte définition européenne, sans doute deux millions selon une définition plus large incluant ceux qui suivent des formations courtes ou non formelles. C'est une proportion très élevée des 3,5 millions de jeunes de 16 à 25 ans sortis du système de formation, plus élevée que dans beaucoup d'autres pays européens, avec des territoires plus durement touchés que d'autres : les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les outre-mer. Si certains de ces jeunes ne sont pas momentanément en recherche d'emploi, pour diverses raisons, d'autres s'inscrivent durablement dans une situation de décrochage social.

Depuis plusieurs années, de multiples dispositifs ont été mis en place sans parvenir à entamer significativement cette proportion toujours très importante de jeunes en difficulté. Le plan « 1 jeune, 1 solution » a dégagé des moyens supplémentaires massifs visant, pour l'essentiel, à majorer les capacités d'accueil dans les dispositifs existants. C'est



une réponse conjoncturelle à la crise sanitaire dont la pérennité n'est assurée que sur le court terme.

Sur ces dispositifs eux-mêmes, on peut saluer la forte progression du recours à l'apprentissage. C'est le signe que l'image de l'apprentissage évolue et qu'il est aujourd'hui mieux identifié comme une voie efficace d'accès à l'emploi. Une nuance cependant : les entrées en apprentissage ont globalement progressé de plus de 40 % de 2019 à 2020, mais la progression n'est que de 7 % pour les niveaux de formation équivalents au CAP. En d'autres termes, l'apprentissage se développe rapidement dans les formations supérieures, beaucoup moins pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

Nous nous sommes également intéressés aux dispositifs de deuxième chance qui s'adressent, précisément, aux jeunes en grande difficulté.

Le fait que plusieurs formules différentes coexistent, notamment les écoles de la deuxième chance et les centres de l'Épide (établissement pour l'insertion dans l'emploi) ne nous a pas paru en soi problématique. Cette diversité peut permettre de mieux répondre à la variété des profils et des besoins des jeunes NEET. Il faudrait en revanche assurer un meilleur maillage territorial. Il n'y a pas d'écoles de la deuxième chance dans tous les départements et il existe seulement 19 centres Épide, dont trois pour toute la moitié sud de la France. De fait, ces formules ne peuvent être proposées qu'à une minorité des jeunes pour lesquelles elles ont été mises en place. Le soutien financier de l'État doit être renforcé pour développer ce réseau. En ce qui concerne l'Épide, la fermeture des centres le week-end est très dissuasive pour les jeunes venant de territoires éloignés des lieux d'implantation. Il faudrait être en mesure d'assurer l'hébergement tous les jours de la semaine.

Le mode le plus courant d'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion par les missions locales passe par deux dispositifs : le Pacea (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) et la garantie jeunes, qui en constitue une modalité spécifique. Il y a sans doute un besoin de clarifier l'articulation entre ces deux dispositifs et la garantie jeunes, dont l'intérêt est très largement reconnu, devrait désormais constituer l'outil privilégié d'accompagnement des NEET. Je signale aussi que le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale en juillet dernier un amendement au projet de loi sur la protection de l'enfance prévoyant que la garantie jeunes serait proposée systématiquement à tous les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » procède à une réévaluation de tous les objectifs quantitatifs, notamment le doublement des places en garantie jeunes. C'est un effort important en réponse aux conséquences de la crise sanitaire, mais les actions en direction des NEET méritent de voir leurs financements pérennisés au-delà du plan, car les difficultés propres à ce public ne disparaîtront pas avec le redémarrage économique.

De nombreux interlocuteurs de la mission d'information ont souligné les limites de la coexistence d'un aussi grand nombre de dispositifs, difficiles à appréhender par les jeunes, mais également par les acteurs locaux en charge de l'insertion. Des effets de concurrence ou de cloisonnement peuvent aussi réduire l'efficacité de la prise en charge des bénéficiaires.

Les missions locales me paraissent devoir être confortées en tant qu'acteur central de l'insertion des jeunes. Des améliorations peuvent être apportées, en particulier dans les relations avec Pôle emploi, de manière à mieux articuler les actions et la fluidité des relations,

au bénéfice des parcours d'accompagnement des jeunes. Sans remettre en cause l'autonomie des missions locales, leur organisation territoriale pourrait être ajustée. J'ai l'expérience d'une mission locale couvrant l'ensemble d'un département. Sans aller jusque-là, peut-être pourrait-on encourager des regroupements quand une échelle plus fine n'apparaît pas pertinente. J'estime aussi que les missions locales pourraient être compétentes pour l'ensemble des jeunes de leur territoire et constituer l'ébauche d'un service public de l'insertion des jeunes.

En complément, il est nécessaire de gommer les effets de concurrence entre dispositifs, qui existent aujourd'hui pour diverses raisons : des financements fondés sur des évaluations strictement quantitatives, telles que les taux de sorties positives, qui pénalisent les jeunes les plus éloignés de l'emploi et ne valorisent pas le travail d'accompagnement ; des disparités dans les allocations qui conduisent à privilégier certaines formules même si elles ne sont pas les plus adaptées à la situation du jeune.

Enfin, il faut trouver les moyens d'agir plus efficacement auprès des jeunes les plus en difficulté.

J'ai pu mesurer, lors d'une audition du préfet de la région Île-de-France puis lors d'une visite à la mission locale de Sarcelles, l'intérêt de l'organisation mise en place dans plus de 90 quartiers et qui doit être étendue à une centaine d'autres dans les mois à venir.

Ce plan régional d'insertion pour la jeunesse (PriJ) repose sur la constitution, à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers, de groupes opérationnels associant tous les acteurs de l'insertion chargés de repérer les jeunes NEET, de les contacter et de leur proposer un accompagnement personnalisé. Une convention a permis d'obtenir la transmission à ces groupes de la liste des décrocheurs par les services de l'éducation nationale.

Ce plan illustre les difficultés liées à la fragmentation de l'action publique en direction des jeunes décrocheurs, mais également les résultats qui peuvent être obtenus grâce à une coordination volontariste et une démarche d'aller vers. Cette démarche pourrait à mon sens être transposée hors de la région parisienne, y compris dans des territoires ruraux.

Je souhaiterais terminer par la nécessité de renforcer l'accompagnement financier des jeunes vers l'autonomie.

Les jeunes qui ont le plus de difficultés d'insertion sont également en général ceux dont les familles sont le moins à même de les soutenir financièrement.

La création d'un revenu d'engagement, qui constituerait une extension de la garantie jeunes, actuellement contingentée, a été annoncée. Au moment où a été rédigé le rapport, les contours précis de ce revenu d'engagement n'étaient pas connus, si ce n'est qu'il serait, comme la garantie jeunes, subordonné à un parcours d'accompagnement vers l'emploi et qu'il pourrait bénéficier à des jeunes exerçant des emplois occasionnels.

De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné que la précarité de nombreux jeunes entravait leur capacité à s'engager dans une démarche d'insertion. Lors de son audition, Louis Schweitzer a mentionné la proposition du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : expérimenter un revenu de base en faveur des jeunes en étude, en emploi peu rémunéré ou en recherche d'emploi, tenant compte des ressources familiales. Il a également indiqué que les études existantes ne révélaient pas d'effet désincitatif à la recherche d'emploi.

Je ne propose pas à la mission d'information de se prononcer sur cette question aujourd'hui, d'autant qu'une proposition de loi discutée par le Sénat en début d'année a ouvert le débat. Mais je tenais à dire que le travail effectué tout au long de cette mission a renforcé ma conviction personnelle que pour réduire les inégalités dans l'accès des jeunes à l'autonomie, il est nécessaire de garantir à tous, et surtout à ceux qui peuvent le moins compter sur le soutien parental, des ressources suffisantes, assorties d'un suivi leur assurant de meilleures chances d'insertion.

Au terme de cette mission d'information, je retire le sentiment que l'objectif d'égalité des chances inspire de multiples actions, mais que les résultats ne sont pas à la hauteur des moyens importants qui sont engagés. Le cloisonnement des politiques limite leur capacité à répondre aux situations des enfants et des jeunes auxquels elles s'adressent. Certains dispositifs sont ciblés sur un type de public ou de territoire, alors que la réalité des situations justifierait une application sur une échelle plus large, en particulier dans les zones rurales. D'autres, qui donnent de bons résultats, ont été mis en place dans le cadre d'un plan ponctuel, et faute de développement ultérieur ne peuvent toucher tous les jeunes qui mériteraient d'en bénéficier.

Alors que les facteurs obérant les chances d'accéder à ces conditions de vie satisfaisantes sont bien identifiés, de la petite enfance à l'entrée dans l'âge adulte, je suis convaincue que, pour progresser vers l'égalité des chances et l'égalité des droits, une approche beaucoup plus transversale des actions à entreprendre est nécessaire, aux plans national et local. Cet objectif doit être pleinement pris en compte dans manière continue et cohérente dans les politiques publiques concernant les jeunes à chaque stade de leur parcours. C'est ce que nous avons souhaité démontrer avec notre rapport.

Je tiens à vous remercier, monsieur le président, de m'avoir laissé toute liberté pour organiser ce travail. Je remercie également les administrateurs et mes collaborateurs qui ont contribué à ce rapport.

**M. Laurent Somon.** – Le groupe Les Républicains a pris connaissance du rapport. Nous remercions le président et la rapporteure pour l'ambition qu'ils ont donnée à ce sujet important de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse. Je vous remercie du travail accompli pour essayer, au-delà du constat des difficultés, lesquelles ont des causes multifonctionnelles et complexes, de faire des propositions afin de lutter contre le manque de mobilité sociale lié à l'imprégnation familiale et contre l'absence de dynamisme de l'ascenseur social résultant du déterminisme social et territorial.

Le rapport avance des recommandations prudentes pour lutter contre les ruptures d'égalité subies par la ruralité et contre les déséquilibres entre territoires dans les critères d'affectation budgétaire. La jeunesse rurale est davantage impactée que le rapport ne l'indique. On parle souvent des quartiers prioritaires de la ville, en oubliant les difficultés rencontrées dans les territoires ruraux. Pour ma part, j'ai organisé une expérimentation du dédoublement scolaire dans les classes de grande section de maternelle, CP et CE1 dans mon département, qui est l'un des plus touchés par l'illettrisme.

Si, comme il est indiqué dans le rapport, le travail effectué a permis de « recueillir un matériau très riche », il révèle un constat social et territorial connu que nous partageons, notamment sur l'absence d'une véritable coordination des politiques en faveur de la jeunesse.

La politique à l'égard de la jeunesse doit être structurelle et pas seulement sectorielle, afin de prendre en compte la jeunesse dans la République, dans la famille, dans la société, à l'école ou dans l'emploi. La lutte contre les inégalités doit intégrer ces interactions.

Le rapport contient peu de choses sur ce que j'appellerai une vision politique citoyenne de la jeunesse, sur le lien étroit entre citoyenneté et émancipation républicaine, sur la définition même de l'émancipation. Nos conclusions ne sauraient se résumer à proposer un empilement de dispositifs ou un accroissement continu des aides distribuées.

Inventorier des dispositifs pour l'émancipation de la jeunesse dont on connaît par cœur les limites n'est pas inutile. Trouver des « moyens nouveaux » pour remédier à des « moyens insuffisants » n'est pas à la hauteur des constats d'inefficacité portés sur les dispositifs actuels.

Malgré tout, le rapport a le mérite d'attirer une nouvelle fois l'attention sur l'empilement des dispositifs en direction de la jeunesse, qui s'est amplifié à la suite de la crise de la covid.

J'attire l'attention sur le manque de stratégie et la défaillance d'impulsion de la part de l'État qui ne peuvent en tout état de cause être compensés par les collectivités territoriales, dont les compétences sont mal définies et enchevêtrées, ou par les acteurs historiques de certains secteurs. La loi 3DS ne réglera sans doute rien. Pour lutter contre les inégalités qui touchent la jeunesse, c'est aussi dans la situation institutionnelle de notre pays qu'il faut aller chercher des solutions, ce que le rapport ne fait pas. Mais ce n'était pas son ambition.

L'Assemblée nationale comme le Sénat se sont interrogés depuis longtemps sur les constats opérés dans ce rapport, sans que des conséquences aient été tirées des dysfonctionnements et insuffisances relevés. C'est la limite de l'inventaire. Des quartiers prioritaires de la politique de la ville au service public de la petite enfance, du service public de l'orientation au parcours scolaire et aux inégalités de langage, de l'information à « l'ouverture des horizons », de l'insertion par le travail au rapport entre l'école et les activités extérieures ou l'animation sociale : rien de réellement nouveau, simplement la répétition prudente de phénomènes connus. Deux exemples significatifs : la nécessaire articulation entre les missions locales et Pôle emploi, et la dévolution de compétences complètes aux collectivités – je pense par exemple à la protection maternelle et infantile (PMI) et à la santé scolaire aux départements.

Le groupe Les Républicains est opposé à une vision parfois très théorique de l'égalité des chances. Nous nous opposons à une recommandation figurant à la page 98 du rapport, celle qui prévoit de « consacrer un nombre de places réservées aux étudiants boursiers dans certaines filières universitaires sélectives ».

Si notre groupe partage entièrement l'objectif d'ouverture sociale des grandes écoles au nom de l'égalité des chances, nous ne pouvons souscrire à une mesure qui impacterait injustement les conditions de sélection des élèves. Nous estimons que l'accès à ces places très demandées doit se faire en fonction des seuls résultats obtenus par l'élève. Introduire d'autres critères que le mérite reviendrait à une imposture et créerait un sentiment d'injustice chez les postulants.

L'État acterait ainsi l'échec total et complet de la possibilité offerte par le système public de l'éducation de permettre à chacun d'atteindre le même niveau et d'être aussi fier de sa réussite que les autres.

C'est en amont qu'il faut agir : sur les 1 000 premiers jours de la vie, avec l'accompagnement à la parentalité, mais aussi sur les bancs de l'école de la République, pour lutter contre la fracture éducative mentionnée dans tous les classements internationaux. Je pense au dispositif « Devoirs faits » ou aux secteurs communs des collèges. En cela, nous rejoignons les conclusions du rapport qui dénoncent un système scolaire ne parvenant toujours pas à résorber les inégalités liées à la naissance ou débouchant sur une impasse à l'université.

Pour mon groupe, la solution n'est ni dans le déblocage de moyens nouveaux ni dans le simple rappel d'un besoin accru de bonne volonté des acteurs – car ils en ont ! –, mais dans l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre, dont le rapport ne fait pas état.

L'audition de M. Schweitzer m'a laissé dubitatif. Il a indiqué qu'il n'avait pas de remontées concernant l'impact du plan pauvreté en termes sur la jeunesse. Faire l'évaluation d'une politique pour laquelle il n'existe pas de données paraît extrêmement difficile...

La crise de la covid a remis en lumière l'existence d'inégalités *via* les questions de travail à distance, d'illectronisme, de parentalité, de violence interfamiliale, de mal-être psychologique des étudiants. Ce rapport vient donc à point nommé, mais la proximité des élections présidentielles nous faire craindre que cette question de société qu'est l'égalité des chances ne soit traitée qu'au travers du prisme de surenchères financières.

Dernier point : le Président de la République a annoncé en juillet dernier l'extension du dispositif garantie jeunes à un million de bénéficiaires, contre 200 000 aujourd'hui, assortie d'une enveloppe de deux milliards d'euros. Cet effet d'annonce ne s'accompagnait d'aucun regard global ni de prospective audacieuse sur l'évolution de l'ensemble des politiques aujourd'hui conduites. Le président du Haut Conseil des finances publiques Pierre Moscovici vient de dénoncer un projet de budget pour 2022 « incomplet » : celui-ci n'intègre en effet pas dans les comptes les dépenses du revenu d'engagement pour les jeunes ainsi que celles du plan d'investissement « France 2030 »... Le rapport du Haut Conseil consacre quatre petites pages finales à la question de l'accompagnement financier vers l'autonomie. Tout un symbole !

Pour toutes ces raisons, mon groupe souhaite s'abstenir. Nous vous transmettons notre contribution sur ce sujet. Notre mission d'information a remis en lumière un sujet dont la crise de la covid a montré combien il était d'importance.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Je prends acte de vos remarques. Je ne partage pas tous vos propos, mais je suis d'accord sur le fait que l'on ne peut pas se contenter d'empiler des mesures et demander des moyens supplémentaires. La réponse réside dans notre capacité de mesurer l'efficacité des actions menées et de réorganiser l'ensemble des dispositifs.

Le rapport n'apporte aucune recette miracle, mais s'il y en avait une elle serait appliquée depuis longtemps ! Il a le mérite de présenter les choses de manière quelque peu inhabituelle, au travers du parcours de vie. Nous nous sommes volontairement arrêtés à la période de l'entrée dans l'âge adulte pour ne pas empiéter sur d'autres travaux du Sénat.

Je ne partage pas du tout votre avis au sujet de la possibilité de réserver des places aux boursiers. On peut être extrêmement méritant et ne pas réussir à atteindre certains objectifs parce que l'on se met soi-même des barrières...

La contribution de votre groupe sera annexée au rapport.

**M. Jean Hingray, président.** – La proposition relative aux quotas réservés aux étudiants boursiers dans certaines filières universitaires sélectives appelle aussi des réserves de ma part, car je crois profondément au mérite.

Madame la rapporteure, peut-être pourriez-vous accepter de la retirer du rapport ?

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – J'accepte de retirer ce point s'il doit constituer un point d'achoppement. Ce débat sur le mérite soulève néanmoins de vraies questions.

**M. Laurent Somon.** – Je remercie la rapporteure pour son effort.

**M. Jean Hingray, président.** – Nous allons donc retirer cette recommandation. La rapporteure a travaillé en pleine autonomie, mais j'ai également pu apporter ma contribution personnelle, sur certaines auditions ou recommandations auxquelles je tenais. Chacun a donc fait des efforts.

**M. Laurent Somon.** – C'est toute la grandeur du Sénat...

*Le rapport est adopté et la mission d'information en autorise la publication.*

*La réunion est close à 15 h 55.*

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

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Examen du rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 18 h 10.*





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

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 40.*

**Examen du projet de rapport de la mission d'information (sera publié  
ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 18 h 20.*



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

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de Mme Martine Berthet, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

**Examen du rapport de la mission d'information**

**Mme Martine Berthet, présidente** – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, constituée à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste le mardi 22 juin dernier à 14 heures 30, notre mission d'information a débuté ses travaux avec une première audition le même jour, dès 15 heures 30. La perspective de l'interruption de l'été et la nécessité d'adopter des conclusions avant le 30 septembre, date d'expiration de la session durant laquelle la mission d'information a été constituée, commandaient un rythme soutenu, jusqu'au 28 juillet et dès le 7 septembre, ce qui a bousculé nos agendas.

Avec 11 auditions plénières, dont 6 tables rondes, réunissant 34 personnes, auxquelles se sont ajoutées 18 auditions du rapporteur, M. Pascal Savoldelli, qui ont réuni 32 personnes, ce sont plus d'une soixantaine d'auditions qui ont été réalisées en deux mois de travail effectif.

Ce travail d'information s'inscrit dans la continuité des précédents travaux du Sénat consacré aux plateformes, notamment le rapport de la commission des affaires sociales réalisé par Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat en mai 2020 et intitulé *Travailleurs des plateformes : au-delà de la question du statut, quelles protections ?* ou encore le rapport du 8 juillet dernier de la délégation aux entreprises relatif aux nouveaux modes de travail et de management, que j'ai rédigé avec Michel Canévet et Fabien Gay. Dans ce rapport, nous avons fait le constat que, « au-delà de l'enjeu des critères définissant le travail indépendant, la véritable question sous-jacente est davantage celle de la protection sociale de ces micro-entrepreneurs que celle de leur statut. Et sur ce point, les attentes et les enjeux dépassent largement les livreurs des plateformes numériques. »

Cette question de la protection sociale et des conditions de travail des travailleurs a mobilisé notre attention. Elle a rapidement été rejointe par celle de l'utilisation des algorithmes dans le management.

C'est ce travail considérable de notre assemblée sur ce sujet qui m'a conduit à interpellier, lors d'une audition organisée la semaine dernière conjointement avec notre délégation aux entreprises, présidée par Serge Babary, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, Élisabeth Borne. Pourquoi organiser le dialogue social au sein des plateformes de mobilité ? Pourquoi passer par l'ordonnance et déposséder ainsi le Parlement d'un sujet qu'il s'est approprié ?

Je remercie M. le rapporteur de son travail intense, ainsi que certains de nos collègues, qui ont été particulièrement assidus.

Ce rapport, dont les conclusions s'inscrivent dans une certaine continuité, n'est qu'une étape, compte tenu de l'importance de nos débats sur le statut des travailleurs des plateformes, donc de la protection sociale qui y est attachée. En effet, nous sommes tous persuadés que le sujet est loin d'être clos. Le Sénat aura à se pencher de nouveau sur cette question, sous la forme de l'évaluation comme de la législation. D'autres publications suivront très rapidement.

Je précise que les groupes politiques ont été invités vendredi dernier à adresser leur contribution, d'ici à vendredi midi. Ces contributions ne devront pas dépasser quatre pages.

Notre réunion va se dérouler en trois étapes : une présentation générale par le rapporteur de ses propositions ; une discussion, qui permettra à chaque membre de la mission de s'exprimer ; l'adoption du titre du rapport et de son contenu.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, les auditions menées dans le cadre de cette mission d'information ont permis de cibler les enjeux clefs des problématiques auxquelles nous tentons de répondre. Ces enjeux sont nombreux, tant ils affectent tous les secteurs d'activité et interrogent l'adaptation de notre arsenal juridique. Les appréhensions des uns en matière de droit commercial ou de concurrence ont trouvé écho dans celles des autres, qui ont été davantage relatives aux aspects sociaux.

Depuis vingt ans, l'économie se transforme profondément et durablement. La révolution numérique se traduit par l'irruption de nouveaux acteurs, de nouveaux modèles économiques, comme les plateformes numériques, qui contestent, concurrencent et, bien souvent, finissent par remplacer des entreprises traditionnelles, lesquelles invoquent une concurrence déloyale.

Au-delà des plateformes de mobilité ou de livraison de repas, des pans entiers de l'économie, d'emplois et de secteurs traditionnels seront, à terme, concernés. Ces plateformes organisent leur activité à l'aide d'algorithmes, dont la rapidité et l'accélération des processus entérinent leur succès organisationnel et favorisent leur développement économique. Ainsi, de nombreuses autres entreprises s'inspirent de plus en plus de ces méthodes et utilisent de plus en plus ces outils numériques, aussi bien pour le recrutement que pour la gestion des ressources humaines.

Toutefois, les plateformes de mobilité utilisent leurs algorithmes pour contrôler les éléments essentiels de la relation de travail qui les lie à leurs travailleurs pourtant indépendants, consacrant ainsi l'utilisation des algorithmes comme une prérogative d'employeur.

La plateformesisation de l'économie, vecteur de transformation des entreprises, des métiers et de l'emploi, est un phénomène pluriel, source à la fois de modernisation et de déconstruction du modèle classique de l'entreprise par l'externalisation, favorisée par le statut d'autoentrepreneur créé en 2008.

Les plateformes numériques permettant d'accéder à des services fournis par des tiers ont émergé au cours des années 2000 grâce à la démocratisation du numérique, à l'émergence de besoins spécifiques aux urbains et la recherche croissante de nouvelles sources de revenus.

Ces entreprises d'un genre nouveau soutiennent entre elles et face aux acteurs traditionnels de leur secteur d'activité une intense concurrence par les prix et recourent, à cet effet, en lieu et place de salariés, à des travailleurs juridiquement indépendants, dont la plupart exercent sous le régime de la microentreprise. En s'exonérant de la sorte du paiement des cotisations sociales dues par les employeurs et des garanties dont bénéficient les travailleurs, certaines plateformes leur transfèrent le risque économique et social traditionnellement supporté par l'employeur.

Cette dynamique, dont les effets sur l'économie et la société sont encore insuffisamment étudiés, doit désormais faire l'objet d'un suivi renforcé de la part des services de recherche et de prospective de l'État, anormalement dépourvu de données objectives essentielles.

La prolifération de plateformes de services aux particuliers présente des risques importants en matière de garantie de la qualité des prestations réalisées et de déstabilisation des professionnels établis sur le marché. Un meilleur contrôle de la qualification de leurs travailleurs est nécessaire, ainsi qu'une valorisation du travail et des conditions dans lesquelles il s'exerce.

Les auditions menées nous conduisent à constater que la plateformeisation de l'économie ébranle notre modèle social, avec une polarisation accrue du marché du travail, entre des travailleurs effectivement indépendants ayant librement choisi ce statut et des travailleurs faiblement qualifiés qui pâtissent d'une situation de grande précarité. En effet, si les plateformes permettent à des publics écartés du marché du travail traditionnel de s'y intégrer, elles placent souvent leurs travailleurs en position de dépendance économique, en exerçant sur eux, dans les faits, un pouvoir de direction plus ou moins affirmé, notamment par la fixation unilatérale du tarif de la prestation et des conditions de sa réalisation.

Tel est le constat qui m'amène à vous présenter 17 recommandations.

Comme l'a souligné le rapport de la délégation aux entreprises du 8 juillet dernier sur les nouveaux modes de travail et de management, la véritable question, sous-jacente à celle du statut, est celle de la protection sociale de ces travailleurs, exposés à des risques professionnels avérés. Nous avons tous souligné l'importance de leur octroyer de meilleures garanties en matière de sécurité au travail.

Au-delà de ce point, sur lequel je souligne les efforts de notre présidente afin d'aboutir à une position partagée, il n'est pas proposé de recommander de nouvelles garanties sociales aux travailleurs des plateformes, car elles conduiraient à consolider un tiers-statut, entre le salariat et l'indépendance, et des inégalités économiques et concurrentielles.

La mise en œuvre du dialogue social avec les plateformes se heurte à l'isolement de leurs travailleurs et au droit à la concurrence. En dépit de l'atomisation et de l'isolement des travailleurs des plateformes et de leur absence de culture syndicale, des collectifs dédiés émergent progressivement, tandis que certaines centrales syndicales traditionnelles s'ouvrent progressivement à eux.

L'ordonnance du 21 avril 2021 a ébauché le cadre d'un dialogue social entre les plateformes de mobilité et leurs travailleurs et a créé l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE), chargée d'organiser le scrutin et placée sous la tutelle des ministères chargés du travail et des transports. Ces missions auraient toutefois été mieux

assurées par une autorité entièrement indépendante. De plus, le texte ne concerne que les plateformes de mobilité.

Dans la lignée des travaux de la Commission européenne amorcés en 2020, la mission d'information encourage un processus visant à garantir que les règles du droit de la concurrence, notamment l'interdiction des ententes, ne font pas obstacle à la conduite d'un dialogue social entre des travailleurs indépendants et leurs clients. Il est nécessaire que ces démarches aboutissent, la première désignation de représentants devant avoir lieu au début de l'année 2022. Le Gouvernement devra s'en assurer dans le cadre de la prochaine présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Le cadre du dialogue social ainsi prévu demeure incomplet. La priorité en la matière consiste en la fixation de thèmes obligatoires, parmi lesquels doit figurer la question de la tarification et des revenus des travailleurs – notre modèle économique traditionnel connaît très bien ces impératifs. La marge de manœuvre est toutefois restreinte, le Conseil d'État ayant rappelé que les dispositions retenues ne devront pas porter d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre. Il faut être vigilant sur ce sujet.

Il importera également de prévoir, en sus des accords de secteur, la négociation d'accords de plateformes qui ne pourraient primer sur les premiers que lorsqu'ils seraient plus favorables aux travailleurs.

Les auditions conduites par la mission ont souligné l'ampleur prise par le management algorithmique dans la détermination des conditions de travail et de rémunération des travailleurs de plateformes, donc la nécessité de son encadrement.

En France, les premiers jalons d'un encadrement juridique de l'utilisation des traitements automatisés de données ont été fixés par la loi du 6 janvier 1978. Ces traitements automatisés de données n'ont plus fait l'objet d'une régulation. En effet, les algorithmes sont au cœur du modèle économique des plateformes numériques et leur utilisation est protégée par le secret des affaires, ce qui tend à réduire les efforts des plateformes en matière de transparence, de loyauté et d'explicabilité des décisions prises en vertu de traitements automatisés de données.

Toutefois, la réglementation applicable aux algorithmes privés tend à se développer sous l'angle de la protection des données personnelles, en particulier grâce aux dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD), qui facilite et consacre le droit pour une personne de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé de données.

Si certaines plateformes se présentent comme simples intermédiaires pour masquer leur responsabilité, la mission d'information a acquis la conviction que le management algorithmique contribue, au contraire, à déterminer les conditions de travail et de rémunération des travailleurs, bien au-delà d'une simple mise en relation entre offre et demande.

Les algorithmes de tarification, les mécanismes d'incitation et les systèmes de notation ont des effets directs sur le comportement des travailleurs des plateformes, modifiant leur organisation et leur temps de travail et ne leur permettant pas de disposer d'une visibilité sur leurs revenus ni sur leur projet professionnel. *In fine*, le management algorithmique

contribue à renforcer la subordination vécue par les travailleurs des plateformes et à précariser leurs conditions de travail. Il s'agit désormais d'appréhender le management algorithmique comme une chaîne de responsabilité humaine, en dénonçant ses effets subordonnants ou discriminatoires.

La dernière série de recommandations comprend des mesures favorisant l'explicabilité des algorithmes. Au-delà d'un objectif de transparence, qui n'est pas forcément réaliste pour les algorithmes des plateformes, il est aujourd'hui indispensable de développer les mesures favorisant l'explicabilité de ces algorithmes, en particulier auprès des travailleurs et de leurs représentants.

La garantie de l'intelligibilité des algorithmes pour les travailleurs et leurs représentants est une première étape indispensable pour faire du contenu de l'algorithme un véritable objet de négociation et permettre que ces sujets intègrent le dialogue social.

Voilà le cap que nous proposons sur cette question très contemporaine.

**Mme Martine Berthet, présidente** – Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, cette question des plateformes regroupe une multiplicité de cas. Nous avons privilégié la question du dialogue social, en train d'être mis en place, ainsi que celle des algorithmes, qui a un fort impact sur les conditions de travail des travailleurs indépendants.

**M. Pierre Cuypers.** – Je remercie les auteurs du rapport pour le travail énorme qu'ils ont mené en si peu de temps.

**Mme Frédérique Puissat.** – Ce rapport nous apporte une vision plus haute que celle qu'on a l'habitude d'avoir sur la question, y compris dans notre hémicycle.

Je note un certain nombre de convergences dans les travaux du Sénat, notamment sur la nécessité de mieux connaître le phénomène des plateformes, qui présentent un spectre varié d'activités et de situations sociales.

Nous avons quelques divergences, par exemple sur la proposition n° 10, qui vise à effacer l'historique des notes. Je serai plus prudente, car nous avons eu un certain nombre de difficultés, notamment s'agissant des taxis.

Concernant les algorithmes, nous nous heurtons à des difficultés très opérationnelles. Il s'agit à la fois de difficultés de compréhension et de difficultés pour obtenir des experts indépendants.

Deux sujets me paraissent aller au-delà des recommandations. D'une part, il s'agit de définir l'arrête qui nous permet de dire qu'on ne passe pas sur un troisième statut. Où fixe-t-on cette limite, si tant est qu'on puisse se mettre d'accord à ce sujet, notamment en dissociant les indépendants et les salariés ?

D'autre part, on sait que ces plateformes regroupent entre 100 000 et 200 000 personnes. Nos activités législatives relatives à cette minorité ne se font-elles pas au détriment de la majorité ?

**Mme Dominique Vérien.** – Le phénomène que nous avons observé a plus d’ampleur que ce que nous pourrions supposer, car les algorithmes se glissent maintenant partout. Il s’agit d’une nouvelle façon de travailler, qui nous impose un nouveau regard. Nous ne reviendrons pas en arrière. Il faut donc penser à une nouvelle façon d’organiser le dialogue social. Je ne sais pas si cela passera par le statut, mais ces travailleurs sont des indépendants sans l’être et doivent bénéficier d’une protection sociale.

À l’occasion de ce travail, j’ai beaucoup appris sur les algorithmes, et je salue en particulier les propositions n<sup>os</sup> 11 et 15, qui visent à rendre plus transparents ces dispositifs pour les travailleurs. Ces derniers doivent savoir comment les algorithmes fonctionnent avant de s’y soumettre, comme un nouvel employé doit lire son contrat avant de le signer. Il en va de même pour les entreprises qui les achètent, parfois sans bien comprendre les biais qu’ils induisent et les effets qu’ils emportent et qu’elles ne maîtrisent pas. C’est le sens de la proposition n<sup>o</sup> 15.

J’ai découvert qu’une intelligence artificielle apprenait au fur et à mesure et finissait donc par agrandir les biais les plus fins. Les discriminations induites ne peuvent ainsi que s’amplifier. Or, comme vice-présidente de la délégation sénatoriale aux droits des femmes, je suis particulièrement sensibilisée à ces biais et aux conséquences en spirale de leur amplification. Les femmes, par exemple, se connectent moins ; elles sont donc moins sollicitées et finissent par être moins payées. C’est pourquoi il me semble important que la chaîne de responsabilité soit considérée comme humaine, même si le fonctionnement repose sur une machine : personne ne saurait discriminer en se cachant derrière une machine.

Le travail de la mission d’information a été difficile à suivre, en raison des contraintes de temps et du contexte, et nous n’avons pas fini de discuter du sujet.

**M. Olivier Jacquin.** – Je salue votre intelligence collective et le compromis qui a été trouvé : il constitue une avancée. Certes, nous n’aborderons pas la difficile question du statut, mais ce travail nous permet d’exprimer des convergences sur lesquelles il convient de travailler plus avant. Cet équilibre est appréciable et aboutit au présent point d’étape.

Il est vrai que les conditions de travail de la mission ont été difficiles, en plein été, mais je vous remercie d’avoir accepté d’organiser plusieurs auditions que j’avais recommandées. J’ai toutefois un gros regret : j’avais proposé que nous nous intéressions à ce qui se passe ailleurs en Europe et que nous auditionnions Mme Sylvie Brunet, députée européenne, qui a fait passer, le 16 septembre, à une très large majorité, une résolution européenne très importante sur ce sujet. Mme Borne en est d’ailleurs très embêtée, car, sur l’initiative de Monique Lubin et de moi-même, nous avons discuté au mois de mai d’une proposition de loi sur la présomption de salariat, et c’est finalement une députée européenne LREM qui la fait voter, à une majorité énorme ! Quand j’avais évoqué le sujet avec elle, Mme Borne avait affirmé qu’elle travaillait sur la solution allemande d’inversion de la charge de la preuve. Or j’ai fait expertiser les deux propositions : elles sont rigoureusement identiques.

J’ai rendu compte à notre rapporteur d’un entretien que j’ai eu avec les dirigeants de Gorillas, nouvelle entreprise de livraison de courses à domicile. Ceux-ci ont procédé à une analyse de la plateformes et ont constaté que le service était dégradé lorsqu’il était effectué par des travailleurs mal payés. Pour garantir la qualité de leur offre, ils ont donc fait le même choix que celui de Just Eat : employer des livreurs en contrat à durée indéterminée.



Je souhaite poser deux questions à M. le rapporteur.

S'agissant de la proposition n° 3, il me semble que le contrôle des conditions de travail des travailleurs des plateformes fait déjà partie des missions de l'inspection du travail. Peut-être devrions-nous apporter une précision ?

Enfin, au sein du titre 3, concernant la mise en place d'un revenu minimum, vous avez pris en compte l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et ses évolutions possibles pour permettre les discussions entre travailleurs indépendants dans certains secteurs, mais ne va-t-on pas tout de même incidemment vers un tiers-statut ?

Un autre point de satisfaction est pour moi le consensus qui s'est établi autour de la nécessité de réguler l'algorithme. Nos propositions sont, certes, généralistes, mais ne pensez-vous pas que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pourrait avoir un rôle intéressant en la matière ? Elle a réalisé un travail exceptionnel sur le RGPD et je travaille à une proposition visant à lui conférer de nouvelles attributions et de nouveaux moyens pour valoriser son expertise. Mme Borne crée une nouvelle autorité, en affirmant qu'il revient aux travailleurs d'aller chercher leurs droits, mais nous savons d'expérience qu'une autorité indépendante a besoin de temps pour monter en puissance et en expertise. Ce n'est pas le bon tempo au regard de la situation dégradée de certains secteurs et de ce cheval de Troie que constitue le cyberprécarariat.

**M. Ludovic Haye.** – Je souhaite évoquer le droit à la déconnexion, qui est une incitation, et non une obligation, pour les plateformes comme pour les autres métiers. La proposition n° 4 propose des vérifications supplémentaires. En raison de la multiplication des plateformes, rien n'empêche certains employés de travailler pour plusieurs d'entre elles. Il est dès lors très difficile de vérifier le respect du droit au repos et à la déconnexion, qui permet d'éviter les phénomènes de *burn-out*.

Peut-être pourrions-nous également envisager une proposition contre les abus ? Les personnes étrangères, en particulier, reçoivent souvent comme première proposition de se faire exploiter dans ces métiers. Certains intermédiaires en abusent, presque comme dans le proxénétisme, en s'attribuant une marge financière non négligeable... Je suis absolument favorable à l'intégration par le travail, mais ces emplois ne devraient pas être les premiers que l'on se voit proposer.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Le temps dont nous disposons a, certes, des conséquences qualitatives. Nous sommes, de fait, allés très vite.

Madame Puissat, la quantité de travailleurs concernés est difficilement chiffrable : cette information relève plutôt de la prospective de l'État. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'une partie de ces plateformes – pas toutes – sont en train de créer de nouvelles valeurs de marché. Nous en avons déjà parlé : la plupart d'entre elles ne sont pas rentables et ne constituent donc pas des activités économiques à profitabilité durable – je sais combien ces mots vous plaisent...

C'est une vraie question, car ce secteur est très fragile ; certaines entreprises ont disparu aussi vite qu'elles ont été créées, avec les travailleurs qui s'y connectaient. Le patron de Deliveroo a indiqué que son entreprise ne comptait que 350 véritables employés, à côté de

tous les livreurs qui se connectent. Ce sont de nouvelles valeurs parce que les investisseurs du numérique, dont les Gafam, leur ont consacré des fonds.

Au-delà de la question de la quantité de travailleurs concernés, une autre touche à la financiarisation de cette économie. En outre, la plateformes va toucher les services publics, dans le cadre de la réforme de l'État, ainsi que, très vite, les collectivités territoriales, dans les missions que celles-ci exercent directement comme dans les délégations de service public. Ce phénomène va se diffuser dans la société.

Nous avons retenu la proposition n° 10, car il existe un danger d'externalisation du pouvoir de l'entreprise vers le client, s'agissant particulièrement des chauffeurs, le client qui met une note devenant l'employeur. Les témoignages que j'ai collectés m'ont ainsi permis de prendre conscience qu'il était quasiment impossible pour une femme d'exercer cette activité, parce que le principe de notation emporte d'autres sollicitations que le seul déplacement d'un point à un autre. C'est inacceptable, et ce n'est pas traçable – les vérifications sont impossibles. Certaines plateformes qui sont non pas des plateformes numériques de travail, mais seulement des plateformes de mise en relation, comme Airbnb, posent moins de problèmes sur ce point, mais, dans certaines filières, il n'y a pas de vérification possible, ce qui fragilise celui qui va être noté. Nous avons donc été vigilants notamment en ce qui concerne l'externalisation de la responsabilité : celle-ci ne peut être transférée à un client ; elle revient à celui qui dirige l'activité.

La proposition n° 3 vise à autoriser l'inspection du travail à transposer aux plateformes sa compétence de contrôle dans le monde salarial.

**Mme Frédérique Puissat.** – C'est déjà le cas !

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – C'est vrai pour le contrôle de la qualification de la relation de travail, et Deliveroo vient d'en faire les frais, pour avoir recouru au salariat déguisé entre 2015 et 2018. Nous demandons que l'inspection du travail y consacre une attention particulière. Peut-être faut-il alors lui donner de nouveaux moyens...

**M. Olivier Jacquin.** – Tout à fait !

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – La présidente et moi avons pris des engagements sur le tiers-statut et nous nous y tiendrons jusqu'à la fin : aucune recommandation n'ouvre la porte à cette évolution. Nous aurons toutefois beaucoup d'occasions d'y revenir, ne serait-ce que dans le projet de loi de finances, puisque Bercy propose une taxe sur les plateformes de VTC et de livraison pour financer les élections professionnelles et le fonctionnement de l'ARPE. Or, nous savons bien que, lorsqu'un financement est mis en place pour financer une représentation, même à travers une autorité, cela ouvre la possibilité d'un statut.

De même, cette question va surgir à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, comme des dispositions concernant la protection sociale des indépendants contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Je suis personnellement intéressé par une réflexion, au sein d'un groupe de travail, sur la question d'un tiers-statut ; à défaut, nous risquons de nous retrouver en situation d'opposition, sans pouvoir émettre de proposition. Nous devons nous investir sur le contenu du dialogue social pour répondre à cette question, qui n'est pas idéologique.

Si nous parvenons à avancer sur la rémunération et la responsabilisation sociale de l'algorithme, une partie du chemin sera faite. Nous examinerons ensuite les autres sujets, sachant que différents pays ont choisi différentes voies, certains en étant revenus. Je suis disponible pour travailler.

**Mme Martine Berthet, présidente.** – Mes chers collègues, je vous propose de voter sur le titre du rapport. Nous proposons : « Plateformisation du travail : agir contre la dépendance économique et sociale. »

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Il est issu d'un excellent amendement de Mme la présidente.

*Le titre du rapport est adopté à l'unanimité.*

*La mission d'information en autorise la publication.*

*La réunion est close à 12 h 25.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LES INFLUENCES ÉTATIQUES  
EXTRA-EUROPÉENNES DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE ET  
ACADÉMIQUE FRANÇAIS ET LEURS INCIDENCES**

**Mercredi 29 septembre 2021**

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Examen du projet de rapport de la mission d'information (sera publié  
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18 h 10.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 4 OCTOBRE ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 5 octobre 2021**

*À 15 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition , en commun avec la commission des lois, la commission des affaires sociales et la délégation aux entreprises, de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Petites et Moyennes Entreprises, dans le cadre de l'examen du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 9 h 30*

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen du rapport de M. Patrick Chauvet et du texte de la commission 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 ;

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.

– Désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 9 heures*

Salle René Monory, à huis clos

Audition de M. Pierre Eric Pommellet, Président-directeur général de Naval Group.

*À 10 h 15*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor, sur le projet de loi de finances pour 2022

12966

*À 11 h 30*

Salle René Monory, à huis clos

- Audition de M. Bernard Emié, directeur général de la sécurité extérieure

## **Commission des affaires sociales**

**Mardi 5 octobre 2021**

*À 15 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition , en commun avec la commission des lois, la commission des affaires économiques et la délégation aux entreprises, de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Petites et Moyennes Entreprises, dans le cadre de l'examen du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 9 h 30*

Salle 213 et en téléconférence

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant diverses mesures de justice sociale (n° 700, 2020-2021) (Rapporteur : M. Philippe Mouiller)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements (n° 543, 2021-2022) (Rapporteur : Mme Corinne Imbert) Délai limite pour le dépôt des amendements en commission pour ces deux textes : Vendredi 1er octobre, à 12 heures

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Patrick Kanner et plusieurs de ses collègues instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2 (n° 811, 2020-2021) (Rapporteur : M. Bernard Jomier) Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 4 octobre, à 12 heures

- Sous réserve de son dépôt et de sa transmission, demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi en faveur des travailleurs indépendants

*À 16 h 30*

Captation

- Audition de MM. Pierre Moscovici, Premier président et Denis Morin, Président de la 6ème chambre, de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale



## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 10 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 755 (2020-2021) ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace
- Demande de saisine pour avis et désignations de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022

## **Commission de la culture**

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 9 h 30*

Salle 245 et en téléconférence

Captation

- Désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022 ;

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 318 (2019-2020) visant au gel des matchs de football le 5 mai.

*Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au lundi 4 octobre à 12 heures*

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

## **Commission des finances**

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 9 h 30*

Salle de la commission et par téléconférence

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Jean-François HUSSON et Albéric de MONTGOLFIER sur la protection des épargnants
- Contrôle budgétaire – communication de M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, rapporteurs spéciaux, sur la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 5 octobre 2021**

*À 15 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Audition , en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la délégation sénatoriale aux entreprises, de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises, dans le cadre de l'examen du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante

*À 17 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Audition de M. Stéphane Richard, président-directeur général d'Orange, dans le cadre de la mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence

**Mercredi 6 octobre 2021**

*À 8 h 30*

Salle 216 et en téléconférence

- Désignation des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2022 ;

Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 795 (2020-2021) garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues ;

Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 76 (2020-2021) visant à mettre l'administration au service des usagers, présentée par M. Dany Wattebled ;

Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 755 (2020-2021) ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Communauté européenne d'Alsace ;

- Examen des amendements éventuels à 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 (rapporteur : Mme Catherine Di Folco) ;

- Examen du rapport de M. Stéphane Le Rudulier et du texte proposé par la commission 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 ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 4 octobre 2021, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

- Examen du rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et du texte proposé par la commission 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 ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 4 octobre 2021, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Maryse Carrère et du texte proposé par la commission 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 ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 4 octobre 2021, à 12 heures

*À 13 h30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dans le cadre de la mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 7 octobre 2021**

*À 9 heures*

Salle Monory et en téléconférence

Proposition de règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) dite Digital Markets Act : examen du rapport et de la proposition de résolution européenne de Mmes Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly

**La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs**

**Lundi 4 octobre**

*À 13 heures*

Salle n° 263 (salle de la commission des affaires économiques)

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion

**Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités**

**Vendredi 8 octobre 2021**

*À 9 h 30*

Salle Monory et en téléconférence

Captation

Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer sur la situation sanitaire outre-mer