

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	377
• <i>Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises.....</i>	<i>377</i>
• <i>Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Examen du rapport pour avis</i>	<i>395</i>
• <i>Hausse des prix des énergies et ses conséquences – Audition de M. Frédéric Gonand, professeur d'économie à l'université Paris Dauphine-PSL (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>402</i>
• <i>Proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables – Examen des amendements au texte de la commission</i>	<i>402</i>
• <i>Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire</i>	<i>403</i>
• <i>Proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	<i>404</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Désignation des rapporteurs pour avis</i>	<i>404</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	407
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées.....</i>	<i>407</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 -Audition de M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées (sera publié ultérieurement)</i>	<i>422</i>
• <i>Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées</i>	<i>422</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Audition du général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publié ultérieurement)</i>	<i>434</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>435</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>435</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	437

- *Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises.....* 437
- *Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale (deuxième lecture) – Examen des amendements au texte de la commission.....* 455
- *Proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements – Examen des amendements au texte de la commission.....* 455
- *Projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 456
- *Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Examen du rapport pour avis* 456
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Audition de MM. Renaud Villard, directeur et Gérard Rivière, président, de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).....* 465
- *Proposition de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 473
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Audition de Mmes Marie-Anne Montchamp, présidente, et Virginie Magnant, directrice, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.....* 497
- *Proposition de loi instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2 – Examen des amendements de séance* 505
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Audition de MM. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics et Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie* 506

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 529

- *Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles - Examen du rapport pour avis.....* 529
- *Enjeux de la COP 26 – Audition de M. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.....* 541

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 549

- *Rapport annuel d'activités pour l'année 2020 – Audition de M. Michel Cadot, président, et M. Frédéric Sanaur, directeur général, de l'Agence nationale du sport (ANS)* 549
- *Proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 549

- *Proposition de loi visant au gel des matchs de football le 5 mai – Examen des amendements au texte de la commission*..... 560

COMMISSION DES FINANCES..... 563

- *Contrôle budgétaire – Protection des épargnants – Communication*..... 563
- *Désignation d'un rapporteur* 575
- *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 des amendements au texte de la commission*..... 575
- *Remplacement d'un rapporteur*..... 576
- *Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 576
- *« Pandora Papers : comment contrôler la création et les bénéficiaires effectifs des sociétés offshore ? » – Audition de Mme Giulia Aliprandi, chercheuse à l'Observatoire européen de la fiscalité, MM. Marc Bornhauser, avocat spécialiste en droit fiscal, Frédéric Iannucci, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, et Quentin Parrinello, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France* 589

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 603

- *Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises*..... 603
- *Proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires – Examen des amendements au texte de la commission*..... 621
- *Projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire et projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires*..... 625
- *Désignation d'un rapporteur* 625
- *Proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance – Examen des amendements*..... 625
- *Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 626
- *Proposition de loi visant à réformer l'adoption – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 643
- *Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 665

- *Proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir – Examen des amendements au texte de la commission..... 677*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 681

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valorisant le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels 681*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE D'ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS 699

- *Situation sanitaire outre-mer – Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des outre-mer..... 699*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 18 OCTOBRE ET À VENIR 711

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 5 octobre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois et M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous recevons, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la délégation aux entreprises, le ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises. Je vous prie d'excuser la présidente Catherine Deroche qui n'a malheureusement pas pu se libérer.

Le texte que vous nous présentez – le projet de loi pour l'entrepreneuriat individuel – a un caractère novateur, notamment sur la question du patrimoine de l'entrepreneur individuel. Il s'inscrit dans le cadre du plan pour les indépendants que vous avez annoncé.

Monsieur le ministre, après la présidente de la commission des affaires économiques et le président de la délégation sénatoriale aux entreprises, les rapporteurs puis nos collègues vous poseront leurs questions.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – C'est la première fois que nous entendons M. le ministre en présentiel depuis sa prise de fonctions – je m'en réjouis !

La situation économique et sociale des travailleurs indépendants a été fortement affectée depuis un an et demi. Nombre d'entre eux ont dû alterner entre des périodes d'activité et d'interminables périodes de morosité économique. Certaines estimations concluent même à une perte moyenne de leur chiffre d'affaires d'environ 17 %, soit deux fois plus que la baisse d'activité enregistrée en France, qui a atteint 8,3 % du PIB en 2020.

Bien sûr, tous les secteurs d'activité n'ont pas été touchés avec la même intensité, et les travailleurs indépendants dans les domaines du tourisme, de la restauration et de l'événementiel ont été les plus affectés. Je pense également aux salles de sport indépendantes.

Face à cela, l'État, aiguillé par les remontées de terrain émanant entre autres du Parlement, a mis en place rapidement un arsenal de mesures de soutien qui se sont révélées plutôt efficaces. Mais le moment où les entrepreneurs vont devoir rembourser une partie des aides, comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou les reports de charges fiscales et sociales, n'est pas encore complètement arrivé. Quels sont les dispositifs prévus pour accompagner les commerçants, artisans et professions libérales qui risquent de devoir affronter prochainement

un nombre important de décaissements ? Nous parlons, pour une grande part, de PME et de TPE, dont les trésoreries restent fragiles et la capacité d'endettement amoindrie.

L'article 1^{er} du projet de loi ambitionne de protéger le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel, qui ne l'était pas jusqu'à présent. Rien ne dit en revanche que ses créanciers cesseront de lui demander des garanties ou cautions personnelles. Dès lors, la portée d'une telle mesure semble moindre. Confirmez-vous l'analyse selon laquelle l'entrepreneur individuel pourra toujours être amené à s'engager sur son patrimoine personnel ?

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Le sujet des travailleurs indépendants figure parmi les priorités de notre délégation aux entreprises depuis longtemps. Le 12 novembre 2020, nous avons consacré une table ronde à la situation des indépendants face à la crise. En juillet dernier, dans le cadre des travaux de Martine Berthet, Michel Canévet et Fabien Gay sur les nouveaux modes de travail, la délégation a adopté une série de recommandations relatives aux travailleurs indépendants : certaines d'entre elles, telles que l'assouplissement des conditions d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et aux dispositifs d'assurance volontaire contre le risque des accidents du travail et des maladies professionnelles, figurent dans votre plan. Nous nous en réjouissons.

En tant que président de la délégation aux entreprises, je veux vous interroger sur les attentes des indépendants en matière d'équité. Au-delà du plan qui était très attendu, nombreux sont les indépendants qui souhaiteraient que des simulations soient réalisées pour apprécier la pertinence ou non de mesures consistant à renforcer l'équité entre les régimes des indépendants et celui des salariés.

Nous avons ainsi préconisé une série d'études d'impact afin d'examiner, à partir de simulations fines, ce que différents rapports préconisent depuis des années en termes de rapprochement dans les domaines de l'assurance chômage, du régime de sécurité sociale ou de retour sur les prélèvements sociaux. Nous ne pouvons plus avancer à l'aveugle sur ce sujet majeur pour de nombreux indépendants : êtes-vous prêt à faire travailler les administrations concernées sur ces questions qui reviendront nécessairement dans le débat et à transmettre les résultats de cette simulation au Parlement ? Il s'agit de mieux évaluer pour mieux légiférer.

M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises. – Je partage le plaisir d'être ici parmi vous pour évoquer un sujet auquel j'attache beaucoup d'importance. J'essayerai de répondre au mieux à l'ensemble de vos interrogations.

Je commencerai par répondre à la question de Mme la présidente Primas sur le contexte économique.

J'ai été nommé ministre le 6 juillet 2020, à un moment où la situation sanitaire était compliquée. Avec Bruno Le Maire, nous nous sommes efforcés de mettre en place des dispositifs généraux comme le fonds de solidarité, l'activité partielle, les PGE et le report de cotisations sociales, tout en prenant en considération les situations par branche professionnelle. Je rappelle que 95 % des entreprises françaises ont moins de 20 salariés : la diversité des situations économiques est considérable.

Nous ne nions pas que les choses ont été difficiles pour les entrepreneurs, y compris pour ceux que nous avons beaucoup aidés alors qu'ils auraient préféré travailler. Néanmoins, on constate que le nombre de faillites a diminué de 30 % par rapport à une année classique. En 2019, il y a eu 50 000 faillites contre 28 000 en 2020. Comme l'avait souhaité le Président de la République, l'accompagnement des entreprises a permis de maintenir le tissu économique et d'engager une reprise dynamique.

Je sais que la situation reste difficile pour certains. Je pense en particulier aux secteurs du tourisme, de l'événementiel, de la restauration. Nous avons rencontré avec le ministre de l'économie il y a quelques jours les acteurs de ces secteurs. Avec Jean-Baptiste Lemoyne, nous travaillons, sur la demande du Président de la République, à un plan de reconquête du tourisme qui devrait déboucher sur des décisions en novembre prochain. En ce qui concerne l'événementiel, nous regardons comment accompagner ce secteur pour lequel la reprise n'est pas immédiate. Pour les restaurants, la situation est très variable : dans de nombreux territoires, les restaurants ont repris une activité normale, mais dans les grandes villes, en particulier à Paris, ceux qui travaillent en relation avec les voyages d'affaires ou les touristes venant d'Asie n'ont pas encore retrouvé leur chiffre d'affaires. C'est la raison pour laquelle, en septembre, nous avons conservé le fonds de solidarité et mis en œuvre le dispositif « frais fixes », qui consiste à équilibrer les dépenses et les recettes pour éviter trop de pertes. À la fin du mois d'octobre, nous reverrons l'ensemble de ces branches pour trouver des solutions si les difficultés perdurent. Nous restons vigilants et à l'écoute. Il serait quelque peu ridicule d'avoir accompagné pendant dix-sept mois les entreprises et de les laisser tomber aujourd'hui.

Sur les reports de charges, notre décision est très claire et applicable à toutes les entreprises. Les entreprises qui ont bénéficié de reports de charges de l'Urssaf ont jusqu'à trois ans pour étaler la dette. Les Urssaf ont pour mission de proposer cette mesure aux entrepreneurs. Nous pensons qu'une telle durée permet d'envisager les choses avec sérénité.

Sur les PGE, je maintiens ma position. Ce dispositif dépend des décisions de la Commission européenne. Le remboursement des prêts doit intervenir dans un délai de quatre ans – j'espère que la décision sera prise dans les prochaines semaines – afin d'éviter de mettre une pression trop forte sur les entrepreneurs. Le début du remboursement est prévu au mois d'avril 2022 ; le Président de la République a évoqué le 16 septembre dernier la possibilité, au cas par cas, au regard de la situation, de décaler cette date. Nous voulons que les entreprises qui continuent à avoir des difficultés soient soutenues au mieux afin de maintenir notre tissu économique.

Quant à l'équité, elle fait partie des éléments qui ont servi de base à ce plan pour les indépendants. Je suis tout à fait favorable à ce que les administrations vous donnent des informations précises de façon que les évaluations soient connues et qu'il n'y ait pas de doute sur nos intentions.

On note un dynamisme entrepreneurial dans notre pays, y compris pendant la crise. Mais entreprendre, c'est une aventure formidable – je l'ai fait il y a de nombreuses années – ; la crise actuelle a souligné les risques qui pèsent sur les entrepreneurs et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer tout au long de leur parcours.

Nous ne pouvons plus collectivement nous satisfaire de cette situation pour des raisons d'équité, mais aussi, et surtout, pour des raisons de valeur. Ces chefs d'entreprise, qui se lèvent tôt et se couchent tard, portent des valeurs qui fondent notre pacte social : le mérite,

le travail, la prise de risque et la volonté de transmettre. Sur la demande du Président de la République, nous avons préparé ce plan qui, je le pense très sincèrement, répond aux attentes de près de 3 millions de travailleurs indépendants : artisans, commerçants, professionnels libéraux, PME. Il s'inscrit dans la continuité de nombreuses mesures prises depuis le début du quinquennat en faveur des indépendants : soutien à la création d'entreprise, réforme du régime social des indépendants, compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) par la baisse des cotisations sociales, création de l'ATI.

J'ai souhaité, pour préparer ce plan, consulter l'ensemble des groupes parlementaires des deux assemblées, afin de recueillir les propositions de ceux qui souhaitaient en faire – beaucoup l'ont fait et je les en remercie. Vous retrouverez sûrement des contributions que vous portez depuis quelques années, comme la facilitation de la transmission d'entreprise ou l'ouverture de l'ATI.

Ce plan, qui comprend une vingtaine de mesures, répond à un triple objectif : protéger face aux accidents de la vie, mieux accompagner les indépendants de la création jusqu'à la transmission de l'entreprise, y compris au moment de la défaillance éventuelle de celle-ci, et simplifier les démarches.

Le projet de loi que j'ai présenté au conseil des ministres le 29 septembre dernier est un des piliers de ce plan pour les indépendants. Celui-ci comporte aussi des mesures fiscales et sociales qui seront portées dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.

Il vise tout d'abord à la création d'un statut unique protecteur du patrimoine personnel pour l'exercice en nom propre d'une activité professionnelle. Désormais, seuls les éléments utiles à l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel pourront être appréhendés en cas de défaillance. Par cette protection automatique, il sera mis fin aux risques pesant sur le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel lorsque les difficultés professionnelles surviennent.

Il permet, ensuite, de faciliter le passage d'une entreprise individuelle en société. Le statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) sera mis en extinction progressive, ses principaux avantages étant repris dans le nouveau statut d'entrepreneur individuel (EI).

Le texte tend, par ailleurs, à faciliter le rebond des travailleurs indépendants en leur permettant de devenir éligibles à l'ATI lorsqu'ils cessent leur activité devenue économiquement non viable. Un décret viendra compléter la réforme de l'ATI, avec l'assouplissement du critère de revenus de 10 000 euros qui ne sera désormais exigé que sur la meilleure des deux années.

Enfin, nous allons simplifier l'environnement juridique et l'accès des entrepreneurs à l'information grâce à la facilitation de l'accès à la formation professionnelle et à l'adaptation de la procédure disciplinaire des experts-comptables, à la simplification du cadre juridique applicable aux professions libérales réglementées, au renouvellement du cadre pour la négociation collective des chambres de commerce et d'industrie (CCI), et à la rénovation du code de l'artisanat.

L'ensemble de ces mesures, complété par celles qui figurent dans le PLF et le PLFSS, vise à bâtir un plan apportant des solutions ambitieuses et opérationnelles aux

préoccupations de longue date des indépendants. Nous avons essayé de prendre en compte la totalité des étapes de la vie d'un entrepreneur.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je le dis sans aucune flagornerie, votre parcours aux côtés des indépendants est une caution, une garantie, qui satisfait la plupart des interlocuteurs que nous avons auditionnés.

Ce texte était attendu. Pour autant, nous avons un certain nombre de questions, notamment sur les articles 9, sur l'ATI, et 10, sur le financement de la formation professionnelle des artisans, dont la commission des affaires sociales souhaite se saisir pour avis.

Lors des auditions menées en 2018 dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui avait permis de créer l'ATI, nous vous avons entendu à un autre titre. De nombreux indépendants nous ont fait remarquer qu'ils n'avaient jamais été demandeurs d'une assurance chômage, qu'il fallait bien répondre à une « commande » présidentielle, l'assurance chômage universelle devenue ATI après être passée sous les fourches caudines de différentes instances. Le dispositif a finalement semblé satisfaire tout le monde puisqu'il permettait de répondre à certaines attentes sans être financièrement trop ambitieux. Il a été mis en place en 2019 : l'année 2020 étant celle que nous avons tous connue, il n'a donc que trois ans d'existence. Nonobstant peut-être un autre calendrier que nous avons en tête, pensez-vous qu'il faut vraiment déjà réformer ce dispositif ?

Par ailleurs, la réforme telle qu'elle est proposée dans le projet de loi va-t-elle atteindre la cible escomptée, si tant est qu'il y en ait une ?

Enfin, nous avons évoqué notamment en 2018 la perspective d'un maillage entre un dispositif social et un dispositif privé, qui existe déjà. Je rappelle que les partenaires sociaux ont créé la garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprise (GSC), qui permet d'assurer des indépendants. Ne serait-il pas possible d'avoir un mix entre un dispositif public géré *via* l'Unédic et un dispositif privé renforcé ?

Sur la partie relative à la formation des artisans, trois questions peuvent se poser.

L'objectif est de simplifier le dispositif, et au vu de sa complexité, on peut imaginer que cette simplification est attendue ! L'idée est de s'adosser à France compétences, dont la situation financière est compliquée, même si le déficit de plus de 4 milliards d'euros peut s'expliquer. Son directeur a évoqué un manque de personnels. France compétences pourra-t-elle absorber ce nouveau flux de fonds en provenance de la formation professionnelle des artisans ?

Si j'ai bien compris, les 0,29 % qui permettaient de financer le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (Fafcea) et les conseils de la formation pour les artisans des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) vont être affectés à trois dispositifs : le nouveau fonds d'assurance formation (FAF), issu de la fusion du Fafcea et des conseils de la formation des CMA, la contribution à la formation professionnelle (CFP) et le conseil en évolution professionnelle (CEP). Sera-t-il possible de maintenir ou d'augmenter les fonds destinés à la formation des artisans ?

Enfin, une fois la collecte organisée par France compétences, une répartition sera faite entre les trois organismes que j'ai cités non pas par France compétences mais par les

Urssaf. Un travail est en cours à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour flécher de façon plus fine ces fonds. Ce travail a-t-il abouti ? Parviendra-t-on à un véritable fléchage des fonds versés par les artisans pour avoir des formations à la hauteur des ambitions de ce projet de loi ?

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – En tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, j'aimerais vous poser une première question sur l'article 1^{er} du projet de loi, qui ambitionne de fusionner en un statut unique le régime de l'entrepreneur individuel et celui de l'EIRL. Ce faisant, votre projet de loi souhaite faire bénéficier les entrepreneurs individuels de la protection du patrimoine personnel qui existe aujourd'hui pour l'EIRL. Il semble que l'EIRL n'a pas su trouver son public en raison de conditions de création qui ont pu paraître trop complexes.

Quels étaient ces obstacles ? Pourquoi n'avez-vous pas jugé utile de simplifier les conditions de création d'une EIRL plutôt que de fusionner les deux statuts, alors même que la protection du patrimoine personnel n'est pas le seul avantage que présente l'EIRL ?

Ma deuxième question porte sur la définition du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel. Aujourd'hui, dans le régime de l'EIRL, l'entrepreneur effectue une déclaration dans laquelle il liste les biens qu'il affecte à son patrimoine professionnel. Dans votre projet de loi, la définition du patrimoine professionnel est générique : ce sont les « biens, droits et obligations et sûretés dont l'entrepreneur est titulaire et qui sont utiles à l'activité indépendante ». Autrement dit, ce sera non plus l'entrepreneur mais, en cas de contentieux, le juge qui définira si tel ou tel bien est utile à l'activité indépendante. Ne craignez-vous pas que l'incertitude autour des termes ne conduise finalement à complexifier la situation ?

Enfin, ma troisième question concerne l'article 7, qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour recodifier le code de l'artisanat. J'imagine que les services de l'État travaillent sur ce sujet depuis plusieurs mois, voire des années. À quelles modifications entendez-vous procéder ? Le Parlement ne saurait se dessaisir de ses prérogatives sans quelques éclairages. Pourriez-vous, à ce titre, transmettre au Sénat le projet d'ordonnance que, je n'en doute pas, vous avez déjà esquissé ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Christophe-André Frassa, qui est rapporteur de la commission des lois mais qui ne peut malheureusement pas être présent aujourd'hui, aurait souhaité vous poser deux questions.

La première vient de l'être : elle portait sur la composition du patrimoine professionnel et le critère de l'utilité à l'activité professionnelle pour déterminer exactement le contenu de ce patrimoine – les règles de responsabilité civile qui en découlent étant extrêmement importantes, il convient que cette définition soit parfaitement claire.

La seconde porte sur les demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances. Par principe, nous n'y sommes pas favorables. En ce qui concerne plus particulièrement l'exercice en société des professions libérales réglementées, certaines mesures de simplification pourraient être introduites dans ce texte sans difficulté, d'autres nous paraissent plus sensibles et mériter un débat parlementaire : il s'agit de la modification des règles qui touchent à la composition du capital et à la répartition des droits de vote au sein des sociétés

d'exercice libéral. Ces règles ont pour objet de garantir l'indépendance des professionnels libéraux.

M. Alain Griset, ministre délégué. – Vous avez abordé des sujets qui ont demandé un travail très important. Pendant un an, avec mes équipes, nous n'avons cessé d'écouter les différentes branches professionnelles pour aboutir au projet de loi, que je vois comme un projet partagé.

Sur l'ATI, je n'ai pas changé d'avis depuis 2018. Les travailleurs indépendants ne se mettent pas à leur compte pour être un jour au chômage ! D'autant qu'ils craignent toujours d'avoir des cotisations supplémentaires à payer. Ils ont accueilli positivement la proposition du Président de la République sans en être à l'origine les demandeurs. L'histoire le démontre, il a fallu forcer la main des travailleurs indépendants pour qu'ils soient couverts en matière de retraite, d'assurance maladie... Si vous les écoutez, ils vous diront qu'il n'est pas nécessaire de cotiser à quoi que ce soit. Mais on se doit tous de permettre à ces travailleurs de bénéficier d'une couverture leur permettant de vivre dans de bonnes conditions.

Néanmoins, les partenaires sociaux, dont je faisais partie en 2019, avaient travaillé à la mise en place de critères pour l'affectation de l'ATI. Effectivement, la réforme date d'il y a trois ans, mais, malgré la crise sanitaire, on constate qu'à peine plus de 1 000 travailleurs indépendants ont demandé à bénéficier de l'ATI. C'est un signe que les critères sont trop restrictifs. Je rappelle qu'il faut avoir au moins deux années de revenu supérieur à 10 000 euros et être en liquidation judiciaire. Nous proposons de n'exiger qu'une seule année à 10 000 euros et de se baser uniquement sur la fermeture de l'entreprise, sans qu'une procédure judiciaire soit nécessaire. L'idée est de leur permettre de rebondir, car si, dans de nombreux pays, l'échec de l'entreprise n'est pas considéré comme un échec à vie, dans le nôtre c'est un boulet qu'on traîne pour la vie. Cette mesure ne sera possible qu'une fois tous les cinq ans afin d'éviter les effets d'aubaine. Je précise que le financement de cette mesure, de l'ordre de 140 millions d'euros, se fait sur le budget de l'Unédic.

En ce qui concerne la formation professionnelle des travailleurs indépendants, pour simplifier il existe trois fonds d'assurance formation – le Fafcea, l'Agefice (Association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprises) et le fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux (FIP PL) –, auxquels on peut ajouter le fonds d'assurance formation de la profession médicale (FAF PM). Ma réforme ne concerne que les artisans et le Fafcea – je ne touche pas à l'Agefice et au FIP PL. Nous l'avons faite pour une raison simple : la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a prévu que les chambres de métiers et de l'artisanat seraient obligatoirement régionalisées et qu'elles dispenseraient de la formation. Les présidents des chambres régionales se sont donc automatiquement retrouvés en situation de conflit d'intérêts.

Pour les protéger, nous avons décidé, en accord avec l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, que les conseils de la formation, qui recevaient une dotation de 0,12 % du plafond de la sécurité sociale, allaient disparaître et que cette dotation s'ajouterait aux 0,17 % déjà fléchés au Fafcea, soit 0,29 % au total. France compétences n'est qu'une boîte aux lettres, et ce transfert n'a aucune conséquence financière sur cet organisme. Le montant disponible pour la formation des artisans sera identique, mais le circuit sera plus simple, avec un seul interlocuteur.

Cette proposition de réforme recueille l'accord de l'ensemble des acteurs. Je précise que, dans le PLF, nous doublons le crédit d'impôt qui existait pour les travailleurs

indépendants : il sera porté à 820 euros annuels pour compenser le temps qu'ils ont passé en formation et les inciter à se former. Car seulement 16 % d'entre eux se forment chaque année, ce qui est peu au regard des évolutions technologiques.

J'en viens à la GSC, une structure qui n'est pas récente et qui a environ 15 000 adhérents, sur 3 millions. Si elle n'a pas plus convaincu, c'est parce qu'elle est plutôt orientée sur les plus grandes entreprises et que le rapport qualité-prix n'est pas attractif pour les indépendants. Personne n'empêche un indépendant de souscrire à la GSC au-delà de l'ATI. La GSC est une structure privée : les clients ne viennent que si le produit est intéressant.

Monsieur Babary, j'ai participé à la création de l'EIRL. Je travaille sur le sujet de la protection du patrimoine depuis 2004 : à l'époque, le ministre Renaud Dutreil avait mis en place une première protection, celle de la résidence principale, devant notaire. L'EIRL n'a pas toujours été valorisée par les structures d'accompagnement, et sa mise en œuvre pratique était complexe. J'ai cherché la simplicité : je connais suffisamment les travailleurs indépendants pour savoir que, dès que les choses sont complexes, ce n'est pas pour eux.

Nous avons donc considéré qu'il était préférable de prendre l'EI comme statut de référence, et prévoir une extinction progressive de l'EIRL. L'EI bénéficiera des avantages de l'EIRL, lesquels seront même élargis : l'option pour une imposition à l'impôt sur les sociétés (IS), qui permet l'équité entre ceux qui sont en nom propre et ceux qui sont en société ; et la protection totale du patrimoine de l'entrepreneur individuel de façon automatique, sans formalisme particulier – une grande nouveauté par rapport à l'EIRL.

La question du cautionnement du crédit a été évoquée. Nous avons eu des discussions avec la Fédération française des banques (FFB) et avec le Trésor. Même lorsque les banques demandaient des cautions, quand l'entrepreneur fermait, il n'y avait quasiment plus rien à prendre, à part sa maison. Au bout du compte, la caution était surtout une forme de pression mise sur l'entrepreneur dont l'efficacité était relative.

Par ailleurs, il existe des sociétés de caution mutuelle. J'ambitionne d'avoir des outils de cautionnement mutuel sur le modèle du PGE, qui repose sur une garantie de l'État à hauteur de 90 %. Notre objectif est de permettre aux banques d'avoir des garanties et de les inciter à prêter. Je vais vous dire ma pensée profonde : à titre personnel, j'aurais voulu inscrire dans le dur le fait qu'on ne puisse pas demander de caution, mais mes conseillers m'ont expliqué que ce n'était pas constitutionnel. En revanche, nous avons prévu, pour éviter que l'entrepreneur ne signe sous la pression, un délai de 7 jours de rétractation pour ceux qui voudraient mettre une partie de leurs biens sous caution. C'est le plus loin qu'on ait pu aller au regard du droit. La FFB a bien compris que les banques avaient un rôle extrêmement important à jouer en matière de développement de l'économie par le financement des entrepreneurs, même sans caution ou sans caution mutuelle.

En ce qui concerne les ordonnances, j'aurais préféré que le Parlement soit saisi de l'intégralité des textes. Prenons l'exemple du code de l'artisanat, dans lequel aucun texte n'a été intégré depuis 1952. Beaucoup ont fait marche arrière au regard de la complexité de la tâche. Nous nous y sommes attelés, avec l'objectif d'y intégrer 12 textes. Le travail d'analyse et de codification va encore nous prendre quelques mois. J'ai la chance de défendre devant vous aujourd'hui mon projet de loi alors même que le calendrier parlementaire est resserré, mais j'aurais été incapable de vous présenter un article de loi intégrant toutes ces modifications dans les délais impartis. Je tiens à votre disposition les textes concernés, que

nous allons simplement transposer sans modification. Ainsi, les artisans auront à leur disposition l'ensemble des textes dans un seul document. L'objectif est de simplifier et d'actualiser un code qui ne correspond plus à la réalité de la vie des artisans. Si on avait pu le mettre dans le dur de la loi, j'aurais été le plus heureux des ministres.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous aimerions recevoir l'engagement que le projet de loi de ratification sera effectivement soumis à notre examen, afin que le Parlement puisse se pencher sur cette affaire.

M. Alain Griset, ministre délégué. – Les professions réglementées représentent quasiment 700 000 entreprises, avec 68 organisations différentes. En aucun cas nous n'avons pour objectif de toucher aux prérogatives des ordres ou des syndicats. Nous souhaitons clarifier les règles et faciliter le financement des structures de ces professions en total accord avec ces dernières. J'ai déjà reçu les vétérinaires, les laboratoires, les avocats, les experts-comptables.

Je prendrai deux exemples.

Premier cas, un vétérinaire qui veut créer une société d'exercice vétérinaire en partenariat avec un associé qui n'est pas vétérinaire. Il ne sait pas s'il relève des professions de santé ou des professions du cadre de vie. Dans le premier cas, son partenaire peut participer au capital à hauteur de 25 % ; dans le second, à 49 %. Après la réforme, des familles des professions auront été définies : ce vétérinaire saura qu'il appartient aux professions du cadre de vie et connaîtra les règles qui lui sont applicables.

Second cas, des architectes exerçant au sein d'une société d'exercice libéral (SEL). Pour investir dans un logiciel BIM (*Building information modeling*), ils souhaiteraient pouvoir avancer des fonds sans recourir à un prêt bancaire. Or la loi de 1990 plafonne les avances en compte courant d'associé à hauteur de trois fois la participation de chacun au capital : ils ne pourraient donc pas avancer les fonds nécessaires à leur investissement. Après la réforme, les avances en compte d'associé seront déplafonnées : il ne sera pas nécessaire de recourir à un prêt bancaire.

M. Alain Cadec. – Le Gouvernement a élaboré un plan pour 3 millions de personnes exerçant une activité non salariée en France, avec 20 nouvelles mesures dédiées aux travailleurs indépendants, qu'ils exercent en libéral ou qu'ils soient entrepreneurs individuels ou micro-entrepreneurs. Nombreux sont ceux qui attendaient une réforme de fond de leur statut. Le travail indépendant rencontre de nombreuses difficultés, et il est marqué par des disparités de revenus. Les dégâts que peuvent causer les impayés ou, pire, des clients insolvables représentent une des menaces les plus importantes pour cette catégorie socioprofessionnelle. La crise sanitaire les a davantage exposés aux risques économiques liés à leur activité.

D'après vos annonces, le plan pour les indépendants entrera en vigueur en 2022. Ces mesures semblent *a priori* une avancée attendue par ces professionnels. Toutefois, sont-elles suffisantes en cas de cessation d'activité ? Vous souhaitez créer un statut unique pour l'entrepreneur individuel avec extension de la protection du patrimoine personnel. Le statut de l'EIRL serait dès lors supprimé. Dans le cadre de ce nouveau statut, le patrimoine personnel de l'entrepreneur serait par défaut insaisissable par les créanciers. Néanmoins, qu'en est-il du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel ?

Par ailleurs, une étude Odoxa de mars 2021 a indiqué que 45 % des indépendants ont déjà rencontré des difficultés en matière de logement, pour louer ou devenir propriétaire. Les indépendants et les salariés ne sont pas traités de la même manière, sans parler des garanties demandées par les bailleurs, telles que des fiches de paie affichant un revenu trois fois supérieur au montant du loyer. Avez-vous prévu dans votre projet une mesure sur l'accès au logement pour les indépendants ?

Mme Martine Berthet. – J'aimerais également revenir sur l'article 1^{er} et sur la protection du patrimoine personnel du travailleur individuel. Vous avez demandé aux banques de ne pas avoir d'exigences excessives vis-à-vis des entrepreneurs individuels en matière de renonciation à la protection de leur patrimoine personnel. Le Gouvernement prévoit-il d'obtenir par une charte un engagement spécifique des banques, comme cela s'était fait en 2011 avec la charte signée entre le secrétaire d'État chargé des PME et la Fédération bancaire française ? Pour l'accès aux PGE, malgré les discussions, de nombreuses entreprises se sont vu opposer des refus de la part des banques.

M. Jean-Marie Janssens. – Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante a pour objectif de mieux protéger les travailleurs indépendants et de lever les freins qui existent aujourd'hui sur leur activité. Il prévoit plusieurs avancées concrètes qui doivent permettre aux travailleurs indépendants de bénéficier d'un statut unique et protecteur, et de clarifier et de simplifier la législation concernant leur activité.

Ces avancées sont bienvenues à la fin d'une crise sanitaire dont les conséquences économiques vont durer. Il est essentiel de lever les freins existants, notamment sur l'allocation des travailleurs indépendants. Cependant, il convient aussi de mettre en place un maximum de souplesse et de réactivité dans les dispositifs, afin de correspondre le plus fidèlement possible au modèle de l'activité indépendante qui est particulièrement soumise aux aléas économiques.

Ainsi, comme l'a mis en lumière la crise sanitaire, il est fondamental que les indépendants puissent calculer et verser leurs cotisations en fonction de l'état réel de leur activité. Le paiement des cotisations en temps réel est actuellement en expérimentation en Île-de-France et en Occitanie. Un tel dispositif permettrait d'éviter d'attendre un an pour bénéficier d'une régularisation de cotisations et éviterait des pénalités en cas d'erreur d'estimation des revenus.

Avez-vous de premiers retours de cette expérimentation ? Si oui, pensez-vous l'inscrire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, et donc la généraliser dès l'année prochaine ?

M. Vincent Segouin. – La réforme de fond du statut des indépendants était attendue. Le budget n'est toujours pas à l'équilibre depuis plus de trente ans. L'assurance chômage entraînera-t-elle des cotisations supplémentaires pour l'indépendant ?

Vous avez évoqué un coût de 140 millions d'euros. Comment comptez-vous le financer ? Par la dette encore une fois ?

Le plafonnement des charges sociales sera fait en fonction du revenu de l'indépendant, ce qui entraînera, par rapport au régime actuel, une baisse de la collecte des cotisations sociales, à la fois de retraite et d'assurance maladie. À combien estimez-vous ce montant ? Comment sera-t-il financé ?

M. Alain Griset. – En ce qui concerne la cessation d'activité, le dispositif tel qu'on le prévoit sera bien applicable en 2022, puisque les mesures inscrites dans le PLF et le PLFSS devraient être adoptées par le Parlement au 31 décembre prochain et que le présent projet de loi devrait être présenté à l'Assemblée nationale au début du mois de janvier. L'ensemble des mesures pour les travailleurs indépendants devraient donc, *a priori*, être applicables après le premier trimestre 2022.

Ce qui est en jeu, c'est le patrimoine professionnel, qui peut être mis en caution. Non, monsieur le sénateur, nous n'avons pas prévu dans le projet de loi – pour l'instant, en tout cas – de dispositif qui permettrait aux indépendants d'accéder plus facilement à un logement, mais je suis ouvert à des mesures de nature à améliorer cette situation, car il est vrai que certains indépendants rencontrent des difficultés.

Madame la sénatrice Berthet, vous avez raison, il a pu arriver que certaines agences bancaires, au niveau local – au niveau national, une convention a été passée avec l'ensemble du réseau bancaire –, refusent un PGE. Ce que je peux vous garantir, c'est que, à chaque fois que nous sommes intervenus, le PGE a été débloqué. C'est toujours valable : si certains d'entre vous connaissent des entrepreneurs qui rencontrent des difficultés pour bénéficier d'un PGE, je suis à leur disposition, puisque les PGE sont accessibles jusqu'au 31 décembre 2021.

En ce qui concerne les banques, nous n'avons pas envisagé de charte pour l'instant. Les discussions que nous avons eues avec les représentants de la FBF reposent sur la responsabilité des banquiers. Nous allons évidemment regarder cela de très près, parce qu'il n'est pas envisageable que ces avancées pour les indépendants se traduisent par des difficultés de trésorerie et de financement.

Monsieur le sénateur Janssens, nous allons introduire dans le PLFSS la mesure qui a fait l'objet d'une expérimentation. Je n'ai pas de retour chiffré sur celle-ci, mais la possibilité de faire varier les cotisations est une mesure extrêmement intéressante, qui répond à une demande déjà ancienne.

Monsieur le sénateur Segouin, sur l'ATI, pour l'instant, nous évaluons à peu près à 140 millions d'euros maximum le coût de la mesure avec la nouvelle formule d'accès. Ce budget est prévu dans le budget de l'Unédic, lequel est alimenté par l'État, à l'heure actuelle, à hauteur de 40 % – par leurs impôts, les indépendants contribuent donc indirectement au financement de l'Unédic. La mesure est donc financée aujourd'hui. Elle ne va pas contribuer à augmenter le surendettement et ne va pas générer de cotisations nouvelles pour les indépendants.

En disant que permettre à l'entrepreneuriat d'opter pour l'IS va signifier de moindres rentrées pour les organismes de sécurité sociale, vous ne faites que confirmer la différence de traitement qui existait entre ceux qui étaient en société et ceux qui étaient en nom propre. Notre objectif est l'équité de traitement. Ce n'est pas le statut juridique qui doit déterminer le montant de l'impôt et de la cotisation ; c'est la structure de l'entreprise. Qu'elles soient en nom propre ou en société, les entreprises pourront ou non opter pour l'IS.

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le ministre, je souhaite vous poser deux questions.

Pourriez-vous tout d'abord nous faire un point sur l'impact de la mise en œuvre du passe sanitaire sur la fréquentation des commerces soumis à ce dispositif depuis cet été ? Votre collègue Bruno Le Maire a semblé indiquer qu'il n'y avait pas eu d'effet, au contraire de ce que bon nombre d'entre nous avons pu constater sur le terrain.

Par ailleurs, je souhaite attirer votre attention sur un point qui me semble manquer dans votre projet de loi : la situation financière précaire dans laquelle se retrouvent de nombreuses femmes auto-entrepreneuses en état de grossesse. À ce jour, le code de la sécurité sociale prévoit une continuité des droits et prestations en période de maternité. Or, pour les femmes auto-entrepreneuses enceintes, la méthode de calcul des indemnités varie et crée des inégalités flagrantes. En effet, lorsqu'une activité a été lancée récemment, le calcul du revenu d'activité annuel moyen se fait uniquement sur l'année précédant la date d'accouchement. Avec cette méthode, les femmes ayant ouvert leur auto-entreprise en fin d'année sont donc lésées par rapport à celles qui l'ont fait en début d'année, car, ayant peu cotisé, elles ne peuvent obtenir une indemnisation qu'à hauteur de 10 %. Ces difficultés croissantes à accéder à un congé maternité décent se sont accrues dans le contexte économique actuel, lié à la crise sanitaire, ne permettant pas à une partie de ces indépendantes de percevoir une somme équivalant au revenu de solidarité active (RSA), alors qu'elles travaillent. Elles se retrouvent souvent avec une indemnité équivalant à 5,65 euros par jour, au lieu de 56,35 euros par jour, ce qui transforme leur congé maternité en véritable cauchemar. Cette différence de montant trouve son origine dans le calcul du congé maternité, qui fait passer les droits de 100 % à 10 % de l'indemnité journalière, sans demi-mesure.

Dans ces circonstances, le congé maternité, qui doit protéger les femmes, ne joue plus pleinement son rôle, plongeant dans la précarité un public déjà fragilisé, cumulant souvent un petit revenu tiré de l'entreprise individuelle et des droits au chômage. Face à cette situation délicate, il serait peut-être pertinent de déclarer les années de covid comme années blanches pour les auto-entrepreneuses et travailleuses indépendantes, à l'image de ce qui a été fait pour les intermittents du spectacle, de façon à permettre l'ouverture des droits aux prestations maternité, maladie ou affection de longue durée.

Enfin, à plus long terme, il faudrait envisager de créer un congé réellement proportionnel à leurs revenus réels, pour éviter que le montant du congé maternité de ces femmes auto-entrepreneuses ne passe injustement de 100 % à 10 %. Je souhaite savoir si le Gouvernement envisage de remédier à cette précarité dans le futur projet de loi relatif au statut des indépendants.

M. Bernard Buis. – Monsieur le ministre, je souhaite évoquer avec vous la question des conjoints collaborateurs. Je pense notamment aux femmes qui ont travaillé toute leur vie aux côtés de leur mari artisan ou commerçant et qui se sont retrouvées, après un accident de la vie, un décès ou un divorce, sans aucune ressource, avec une maigre retraite.

La loi Pacte a permis de vrais progrès en la matière. Le texte contraint en effet chaque chef d'entreprise à indiquer dans les formulaires de déclaration d'activité si son conjoint exerce ou non une activité régulière dans l'entreprise, afin de limiter les cas de non-déclaration.

Qu'apportera le texte à ces femmes ? Pouvons-nous avoir l'assurance que le taux de cotisation sera le plus bas possible lorsqu'un ou une conjointe obtiendra le statut de collaborateur ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Monsieur le ministre, je veux vous interroger sur l’impact de la réforme sur le secteur de la vente directe, qui représente 700 000 emplois, dont une grande partie d’indépendants.

Pour le démarchage à domicile, actuellement, la France interdit de collecter le paiement ou même un simple moyen de paiement pendant sept jours à compter de la conclusion du contrat. Cette spécificité française est quasi obsolète, car 22 pays de l’Union européenne ne pratiquent pas le différé de paiement. Le Gouvernement envisagerait même d’allonger ce délai à quatorze jours, pour l’aligner sur le délai de rétractation des consommateurs dans le cadre d’une transposition de la directive Omnibus. Cette disposition induirait une charge économique supplémentaire pour les entreprises, alors que les processus de recouvrement sont déjà complexes et coûteux. Elle aurait, de plus, un impact important sur les trésoreries, notamment des PME.

Enfin, cette nouvelle disposition pourrait créer de graves distorsions de concurrence entre la vente à domicile et les autres canaux de commercialisation, comme la vente à distance ou la vente en magasin.

Le Gouvernement serait-il prêt à permettre à cette filière la libéralisation de la prise de paiement à la commande, afin d’aligner le régime du contrat conclu hors établissement sur celui du contrat conclu à distance ? Cette disposition permettrait de sécuriser les indépendants dans leur démarche commerciale, de supprimer les coûts de trésorerie et le risque majeur d’impayés.

M. Michel Canévet. – J’ai travaillé avec Martine Berthet et Fabien Gay, pour la délégation sénatoriale aux entreprises, sur les nouveaux modes de travail, et nous sommes particulièrement heureux que vous ayez pu intégrer deux des principales recommandations qui étaient les nôtres, notamment l’assouplissement de l’accès aux cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) – cela rejoint en partie la question que Sylviane Noël évoquait tout à l’heure – et la question sur l’ATI.

Sur la question de l’accès aux cotisations AT-MP, on observe qu’il existe deux types d’indépendants : les indépendants traditionnels, qui travaillent pour des ordres constitués, et ceux qui travaillent pour les plateformes dans le cadre de l’uberisation de la société. Ces derniers ont souvent des niveaux de rémunération assez faibles. N’avez-vous pas envisagé de trouver un autre mode de financement des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles pour ces agents, notamment par la participation des plateformes ?

L’allocation aux travailleurs indépendants est en place depuis 2019. On voit bien qu’elle n’a pas bien fonctionné. Nous espérons que les mesures d’assouplissement que vous proposez permettront d’aller plus loin, mais n’avez-vous pas le sentiment qu’il aurait peut-être fallu se rapprocher un peu plus du régime dont bénéficient les salariés ? Quand un indépendant échoue, il se retrouve souvent sans aucune ressource. Il est indispensable qu’on puisse l’accompagner. Le régime dont bénéficient les salariés est relativement protecteur ; peut-être aurait-il fallu s’en inspirer pour pouvoir monter un nouveau projet. Qu’en pensez-vous ?

M. Alain Griset. – Madame la sénatrice Noël, je le dis ici sans détour, l’accélération très forte de la vaccination et la mise en place du passe sanitaire nous a évité des reconfinements pendant l’été. La conjugaison entre le passe et la vaccination a permis que l’activité économique tourne à peu près à 99 %, comme en attestent les recettes des cartes

bancaires et les recettes fiscales. Comme l'a dit Bruno Le Maire, certaines activités ont pu connaître, dans les premiers jours du passe sanitaire, une sorte de ralentissement, mais, au bout de quelques jours et sur une période d'un mois, les choses se sont *grosso modo* équilibrées. On peut donc dire que, globalement, il n'y a pas eu, sur le plan économique, d'impact du passe sanitaire. Les difficultés en matière de chiffre d'affaires qui peuvent encore exister çà et là, par exemple dans les foires et salons, sont davantage dues au fait qu'il manque des exposants. La praticité de l'utilisation du passe sanitaire aujourd'hui ne pose plus de difficultés de mise en œuvre. Je suis donc assez satisfait de sa mise en place et je pense qu'aujourd'hui ce sujet est un peu derrière nous. Le passe sanitaire est une contrainte moindre que la situation qui aurait pu résulter de son absence.

Vous abordez des sujets extrêmement importants concernant la maternité et la situation des indépendants par rapport à leurs revenus des années covid. Nous avons décidé de valider, dans le PLFSS, les trimestres de retraite des indépendants qui auront, en 2020 et 2021, connu un bénéfice inférieur au montant qui leur permet de les valider dans les conditions normales. De la même façon, la base que nous allons prendre en compte pour les indemnités journalières est celle des années précédentes, et non les conséquences du revenu diminué. Ces deux mesures d'équité permettront aux indépendants de ne pas être frappés de double peine. Nous allons donc neutraliser les années covid – 2020 et 2021 –, de façon à ne pas pénaliser ceux qui sont encore le plus en difficulté.

Monsieur le sénateur Buis, la reconnaissance des conjoints est un vieux combat ! Je rappelle que la première mesure en faveur des conjoints date de 1982 – à l'époque, c'était André Delelis qui l'avait défendue. Année après année, des pas ont été faits, mais nous n'avons pas adapté le statut des conjoints à l'évolution de la société. Les concubins étaient exclus de la possibilité d'accéder au statut de conjoint collaborateur. Nous incorporons donc les conjoints concubins, qui auront les mêmes droits que les pacsés et les mariés. Nous allons ensuite simplifier les modes de calcul des cotisations : le nombre de formules différentes va passer de 5 à 3. Enfin, voilà quelques mois, le Parlement a limité à cinq ans la durée du statut de conjoint pour les agriculteurs. Nous allons faire de même pour l'ensemble des indépendants.

Madame la sénatrice Estrosi Sassone, il est vrai qu'il y a actuellement des réflexions, à la suite de l'adoption de la directive Omnibus, sur les questions du paiement différé et du délai de rétractation. Actuellement, des négociations sont en cours avec la Fédération de la vente directe et les associations de consommateurs. De quelle manière peut-on éventuellement protéger les plus faibles qui s'engagent parfois sur des crédits et sur les achats pour lesquels ils n'auraient pas eu le temps de réfléchir ? Toute la question est de savoir s'il faut donner un délai de rétractation de sept ou de quatorze jours. Naturellement, nous continuons à travailler avec les différentes organisations, mais je suis preneur de l'ensemble des avis, de façon que l'on puisse protéger sans empêcher le développement de la vente à domicile, qui est un secteur économique extrêmement important.

Monsieur le sénateur Canévet, les évolutions dans le mode d'exercice de l'activité des indépendants sont très importantes. Je pense que nous allons très loin en permettant à celui dont le chiffre d'affaires n'est pas suffisant de décider de bénéficier de l'ATI. Certes, en termes de montant, on n'arrivera pas toujours à ce que perçoivent les salariés, mais nous faisons un pas absolument considérable par rapport à la situation existante : alors que les indépendants n'ont jamais pu accéder à quoi que ce soit, il pourra leur être versé jusqu'à 800 euros durant six mois. Nous allons naturellement analyser l'utilisation qui sera faite de ce dispositif. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il s'agit là d'une avancée significative pour résoudre

des situations d'extrême difficulté. Il faut cesser de considérer que celui qui prend des risques doit sauter de la falaise sans parachute. Il convient de lui donner la possibilité de rebondir, de se former, puis d'envisager de retrouver une activité. Cette amélioration du dispositif existant, qui n'était pas suffisant, marque un progrès significatif. Je pense que nous sommes allés assez loin – en tout cas, il n'y avait pas de demande d'aller plus loin.

Mme Monique Lubin. – En tant que membre de la commission des affaires sociales, je m'intéresse particulièrement aux articles 9 et 10. Le vocable de « travailleur indépendant » inclut-il tous les travailleurs des plateformes, tous les auto-entrepreneurs, dont on connaît aujourd'hui la précarité du statut et la modestie des revenus ?

Les dispositions relatives aux allocations chômage et à la formation vont-elles les concerner directement ?

Mme Florence Blatrix Contat. – L'article 1^{er} du présent projet de loi vise à simplifier et généraliser la protection du patrimoine de l'entrepreneur individuel, en étendant à toutes les entreprises individuelles la protection antérieurement octroyée par les EIRL, tout en limitant les formalités.

Cependant, le formalisme des EIRL, qui est jugé excessif, avait pour objectif l'information des créanciers et, par là même, leur protection. Le déficit d'informations sur la consistance du droit de gage peut, à mon avis, être source d'insécurité, créant une asymétrie d'information préjudiciable quand on sait que l'activité économique est largement conditionnée par la confiance.

Comment peut-on donc en même temps concilier la nécessaire protection de l'entrepreneur et de son patrimoine et la protection des créanciers, en garantissant une meilleure information de ces derniers sur le patrimoine professionnel de leur débiteur ?

Enfin, sur la possibilité pour le débiteur de renoncer à la scission des patrimoines à la demande d'un créancier, qu'en serait-il de la protection particulière de la résidence principale ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le ministre, je vous avoue ne pas avoir très bien compris votre réponse et votre position sur la situation de la protection de la résidence principale d'un entrepreneur individuel en cas de mise en jeu de sa caution personnelle.

Imaginons que je sois un entrepreneur individuel et que j'ai un besoin de financement, soit pour des besoins de trésorerie, soit pour acheter un fonds de commerce ou un droit au bail. Sachant que ma résidence principale n'est pas saisissable, la banque va me demander une caution personnelle. Je n'ai qu'une alternative : soit je décide de ne pas me développer, soit je donne en garantie ma résidence principale. Si je dépose mon bilan, si je fais faillite, elle sera donc saisie.

Effectivement, l'idée de la caution mutuelle peut être intéressante. Nous pourrions y réfléchir, mais nous n'en sommes pas encore là aujourd'hui.

Ma résidence principale, qui était normalement insaisissable, va-t-elle être saisie du fait de la mise en place de la caution ? Les banques qui auront amoindri la mise en place des financements pour les entreprises individuelles vont-elles se retrouver en difficulté ?

M. Vincent Segouin. – Tout à l’heure, je vous ai interrogé sur le statut de l’EI, qui passe à l’IS, ce qui engendrera une baisse des cotisations. Vous m’avez répondu qu’il fallait de l’équité, mais ma question était tournée vers le budget général.

Depuis tout à l’heure, je vous entends parler de trimestres validés, de conjoints collaborateurs, de prestations supplémentaires, donc de nouvelles charges pour l’État, avec des cotisations qui diminuent. Vous nous dites que l’Unédic va en assumer une partie. Or l’Unédic a connu, en 2020, un déficit de 17 milliards d’euros. Le déficit de la sécurité sociale s’élève à 44 milliards d’euros, et je ne parle même pas de la dette de l’État... Vous nous vendez des charges supplémentaires pour l’État, qui n’a pas de réserve et a des déficits partout.

Je répète donc ma question : sur quoi va reposer le financement, si ce n’est sur des cotisations supplémentaires ? Est-ce sur de la dette ? Reste-t-on dans la politique du « quoi qu’il en coûte » ?

M. Alain Chatillon. – Voilà douze ans s’est créée une association qui s’appelle « 60 000 rebonds » : 60 000, c’est le nombre annuel moyen de dépôts de bilan des entreprises, essentiellement des TPE et des PME.

La plupart des pays européens interdisent aux banques de prendre une garantie patrimoniale sur le logement principal de la famille, comme en Allemagne ou dans les pays d’Europe du Nord. Ne pouvez-vous pas prendre d’initiative sur ce sujet, qui me paraît extrêmement important ?

M. Alain Griset, ministre délégué. – Madame la sénatrice Lubin, tout d’abord, je veux apporter une petite précision sur un sujet qui peut quelquefois interroger : le régime de la micro-entreprise, qui a été appelée, en 2009, « l’auto-entreprise », est un régime fiscal et social dérogatoire du droit commun. Ce n’est pas un statut juridique. Ceux qui utilisent le régime de la micro-entreprise sont, juridiquement parlant, travailleurs indépendants. À ce titre, ils bénéficient des mesures du plan des indépendants. Beaucoup d’entre eux font la confusion, quelquefois par manque d’information. D’ailleurs, la plupart d’entre eux n’ont jamais opté pour l’EIRL : ils ont quasiment tous choisi l’EI. Cela dit, le crédit impôt formation ne leur est pas accessible, la plupart d’entre eux n’ayant pas cotisé pour leur formation.

Vous savez qu’Élisabeth Borne a prévu une ordonnance pour la mise en place d’outils permettant de mettre en œuvre des dispositifs protégeant les indépendants travaillant dans les plateformes. Ces travailleurs voteront au début du printemps 2022 pour une représentation de leur exercice. Nous travaillons naturellement sur le sujet, puisque ces modes d’exercice se développent.

Madame la sénatrice Blatrix Contat, en ce qui concerne les questions de prêts et de protection du patrimoine, une étude très précise que nous avons réalisée n’a pas montré de comportements différents de la part des banques envers ceux qui étaient en EIRL et ceux qui étaient en EI. Par extrapolation, nous pensons que la protection du patrimoine généralisée ne devrait pas modifier ce qui s’est passé avec les EIRL.

De plus, je vous confirme que nous allons continuer à travailler avec le réseau bancaire, mais aussi au développement du cautionnement mutuel, auquel je crois beaucoup. Je l’ai beaucoup utilisé dans mon parcours précédent, pour permettre à des entrepreneurs de

bénéficiaire de crédits. Je pense que l'intermédiation est une bonne solution. Dans tous les cas de figure, l'entrepreneur ne peut pas s'autocautionner. Il faudra un passage devant un notaire et que quelqu'un se porte caution pour lui. Nous allons vraiment aller jusqu'au bout sur ce sujet. Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à votre disposition pour étudier comment l'on peut vous rassurer et rassurer les entrepreneurs sur ce point, tout en menant un travail de partenariat avec les banques. Nous devons être gagnant-gagnant dans cette opération. Je suis déterminé sur ce dossier : les entrepreneurs ne doivent plus avoir d'épée de Damoclès au-dessus de leur tête.

La réponse est la même pour Mme Renaud-Garabedian : nous allons vraiment travailler sur ce sujet, qui a clairement été l'un des plus compliqués pour nous. Je répète que j'essaie d'aller le plus loin possible de ce que me permet le droit, mais l'objectif est aussi de ne pas empêcher les gens de faire ce qu'ils ont envie. Le tout est qu'ils le fassent en connaissance de cause et qu'ils puissent éventuellement revenir en arrière.

Monsieur le sénateur Segouin, la dette n'est pas tout à fait récente, et nous assumons le « quoi qu'il en coûte ». Nous assumons notre choix d'investir, contrairement à ce qui a été fait en 2008 – il n'y avait alors pas eu d'activité partielle. Il y a eu des faillites et nous avons payé pendant des années les conséquences de cette politique.

Aujourd'hui, le « quoi qu'il en coûte » est terminé : aujourd'hui, on fait plutôt dans le sur-mesure. D'ailleurs, les montants mobilisés sont sans commune mesure : à peu près 150 millions d'euros pour le mois de septembre 2021, contre 4 milliards d'euros en novembre 2020.

Par ailleurs, sur le fait que les mesures que je propose pourraient générer des déficits supplémentaires, je répète que les 140 millions de l'Unédic font partie de son budget. La somme consacrée à la formation – 50 millions d'euros – reste tout à fait raisonnable.

Tout entrepreneur que l'on maintient en activité génère de la recette fiscale. J'aimerais que l'on cesse de considérer que l'on va gagner plus en taxant l'entrepreneur qu'en lui permettant de se développer. C'est en maintenant les entrepreneurs individuels en activité, en leur permettant de transmettre leur entreprise, de se développer, en baissant leurs cotisations que l'on augmentera les recettes fiscales, parce qu'il y aura de l'activité et moins de chômage. C'est, au bout du compte, faire le pari d'une croissance raisonnable.

L'objectif actuel du Gouvernement est de diminuer les impôts et, grâce à la croissance, de résoudre le problème du déficit, qu'il faudra diminuer pour l'avenir.

Monsieur Chatillon, je partage votre préoccupation : c'est vraiment mon objectif depuis les années 2000. Dans notre loi, nous essayons d'aller le plus loin possible : ne peuvent être mis en garantie que les biens professionnels utiles à l'entreprise et liés à l'activité, tous les autres biens étant considérés comme personnels et insaisissables. Je souhaite que nous puissions, ensemble, fortifier cette position, pour que les faillites ne puissent pas se traduire, un jour, par des désastres personnels : saisies de maison, divorces... Ce n'est pas ainsi que l'on peut développer l'entreprenariat dans notre pays.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Si j'ai bien compris, la question de notre collègue Vincent Segouin ne concernait pas le stock de dettes actuel, dont nous sommes comptables, puisque le Parlement a été aux côtés du

Gouvernement quand il s'est agi de voter un certain nombre de dispositifs du « quoi qu'il en coûte » pour sauvegarder l'économie de notre pays.

Sa question portait sur l'alourdissement des charges qui découlera des dispositifs que vous nous annoncez et que l'on peut, du reste, accompagner, et sur la façon dont le Gouvernement va financer durablement et structurellement ces nouvelles mesures, sans aggraver les déficits.

Bien sûr, nous préférons une entreprise qui va bien et qui paie des cotisations à une entreprise qui ne va pas bien ! Néanmoins, il vaut mieux parfois une entreprise qui s'arrête qu'une entreprise qui continue à perdre de l'argent.

M. Alain Griset. – Madame la présidente, je pense que nous parlons de la même chose. Pour avoir échangé avec vous à plusieurs reprises sur ces sujets, je pense que nous sommes d'accord sur l'objectif. Cet objectif est double : il s'agit à la fois de développer l'activité, l'économie, les entreprises, pour répondre au besoin de services et de proximité, et de diminuer le déficit, ce qui est une nécessité pour les prochaines années. Nous voulons à la fois continuer la baisse des impôts qui a été engagée depuis 2017 et, grâce à l'activité, diminuer les déficits. Cela ne nous semble pas incompatible. La croissance telle qu'elle est pour l'instant nous permet de penser que c'est la bonne direction. De toute façon, je suis certain qu'il n'y aura pas d'équilibre budgétaire sans développement économique.

Les travailleurs indépendants peuvent beaucoup contribuer à ce dernier. Mon objectif est de les protéger, de leur permettre de se développer, notamment en facilitant la transmission d'entreprise.

Au demeurant, les travailleurs indépendants qui sont déficitaires n'ont d'autre choix que de fermer. Notre objectif est de les accompagner pour qu'ils puissent se former, percevoir l'ATI et ne pas être à la rue. Dans le même temps, nous allons essayer de diminuer la pression fiscale sur ceux qui ne ferment pas, pour qu'ils puissent progresser et, au bout du compte, créer de l'activité, donc permettre à l'État de résoudre ses problèmes financiers.

Telle est notre philosophie générale. J'espère que nous pourrions nous retrouver sur celle-ci et vérifier que c'est le bon modèle.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nul doute que nous aurons l'occasion de continuer cette conversation !

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Au nom de l'ensemble de mes collègues, je vous remercie, monsieur le ministre, de cette audition.

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

La réunion est close à 16 h 40.

Mardi 12 octobre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Serge Babary sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – Les travailleurs indépendants, malgré leur nombre et leur importance dans le paysage économique et social de notre pays, sont trop longtemps restés en marge des politiques publiques.

Notre commission est saisie pour avis de l'article 1^{er}, probablement le plus notable du texte, et s'est vu déléguer au fond l'examen de deux articles relatifs respectivement au code de l'artisanat et au dialogue social au sein des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les autres articles du projet de loi sont traités par la commission des lois, saisie au fond, et par la commission des affaires sociales, pour ce qui relève notamment de la formation professionnelle et de l'allocation pour travailleurs indépendants.

Je regrette, à titre liminaire, des conditions de travail peu respectueuses du Parlement : le texte a été présenté en conseil des ministres deux semaines seulement avant son passage en commission. Si nous avions disposé officieusement d'une version finalisée, nos travaux auraient pu débiter ; or, jusqu'au dernier moment, le texte a fait l'objet d'allers et retours entre le ministère compétent, Matignon, le Conseil d'État et les organisations professionnelles. Autre exemple de cette précipitation : les consultations obligatoires n'ont été entamées que mi-septembre. Les organisations institutionnelles, syndicales et professionnelles n'ont disposé que d'une semaine environ pour formuler leurs remarques. En dépit de nos alertes répétées, le Gouvernement continue d'agir d'une façon qui nuit au dialogue, à la recherche de consensus et, *in fine*, à l'efficacité des textes que nous examinons.

Alors que les grands groupes et les petites et moyennes entreprises (PME) ont bénéficié, ces dernières années, d'une succession de plans et de mesures ciblées, les travailleurs indépendants ont souvent été laissés de côté. Le dernier texte les concernant au premier chef remonte à 1994 ! Depuis, certaines dispositions éparses ont bien été prises, comme la création de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) en 2010, mais aucun plan exhaustif et structurant n'a été mis en œuvre. Symptôme de cette ignorance ou de cette indifférence aux indépendants, le fonds de solidarité ne leur était initialement pas ouvert. Il a fallu de nombreuses alertes, notamment du Sénat et singulièrement de notre commission, pour qu'ils puissent enfin en bénéficier.

Je me félicite donc que ce texte, combiné aux mesures figurant dans le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), remédie en partie à cette situation. Bien entendu, nous ne sommes pas dupes de l'opportunité calendaire de cette réforme, qui, après quatre ans d'une attention toute relative, concernera trois millions de personnes à six mois d'une échéance électorale majeure.

Les travailleurs indépendants méritent qu'un intérêt soutenu leur soit porté. Au nombre de 3,2 millions environ – chiffrage établi en l'absence de définition juridique stabilisée –, ils sont les acteurs économiques de notre quotidien : commerçants, artisans, professions libérales, professionnels du spectacle, travailleurs des plateformes, entrepreneurs agricoles et dirigeants de société affiliés à la sécurité sociale.

Depuis plusieurs années, ces professionnels font face, avec une remarquable résilience, à une succession de crises : baisse du tourisme après les attentats, impact économique des manifestations des « Gilets jaunes », grèves contre la réforme des retraites et, désormais, conséquences de la crise sanitaire. Pour ne prendre qu'un exemple, les professionnels des arts et du spectacle ont subi 100 jours de fermeture en 2020. Or, ces travailleurs se trouvent dans une situation triplement fragile : d'abord, leur salaire mensuel moyen ne dépasse pas 2 500 euros – 470 euros seulement pour les micro-entrepreneurs. Ensuite, la crise a réduit leur revenu d'activité et a conduit certains au surendettement, compte tenu des prêts souscrits et des reports de charges sociales et fiscales. Les lendemains de crise risquent donc d'être particulièrement difficiles. Enfin, les travailleurs ayant opté pour le statut d'entreprise individuelle (EI) sont responsables sur l'intégralité de leur patrimoine, résidence principale exceptée.

L'article 1^{er} du projet de loi cherche à remédier à cette situation. S'il souhaite lancer une activité en son nom propre, un entrepreneur a le choix entre une EI ou une EIRL. Dans une EI, il sera responsable sur l'intégralité de son patrimoine – en cas de faillite, le remboursement des dettes pourra inclure la saisie de son véhicule personnel ou de ses meubles – tandis que, dans l'EIRL, il ne le sera que sur le patrimoine qu'il a affecté à son activité professionnelle. Ce faisant, le statut de l'EIRL est plus protecteur que celui de l'EI. Les entrepreneurs en EI ignorent souvent que leur patrimoine personnel peut être engagé en cas de dettes liées à l'activité professionnelle et le découvrent lorsque la situation apparaît irréversible. Compte tenu de la situation économique, un nombre croissant de travailleurs indépendants fait face au risque, majeur, que leurs dettes professionnelles soient recouvrées en partie sur leur patrimoine personnel.

De fait, malgré la protection qu'elle offre, l'EIRL n'a pas trouvé son public, en raison notamment des formalités administratives que le statut impose. Ainsi, seules quelques dizaines de milliers d'EIRL sont créées chaque année, contre plusieurs centaines de milliers d'EI – 630 000 en 2020.

L'article 1^{er} scinde le patrimoine de l'EI entre un patrimoine personnel, désormais protégé, et un patrimoine professionnel, constitué des « biens, droits, obligations et sûretés dont l'entrepreneur est titulaire, utiles à l'activité ». Ce faisant, il donne à l'EI la même protection que celle qui est offerte par l'EIRL sur le patrimoine personnel vis-à-vis des créanciers professionnels, tout en la dispensant du formalisme propre à l'EIRL qui constituait un irritant à l'origine du faible recours à ce statut. Victime de son manque d'attractivité, l'EIRL est mise en extinction ; les entreprises existantes continueront d'être régies par ce statut, mais aucune nouvelle EIRL ne sera désormais créée. L'EI pourra toutefois échapper à la protection des biens personnels sur demande d'un créancier, pour un engagement spécifique. Dans ce cas, un délai de réflexion de sept jours francs devra être respecté. Bien entendu, l'administration fiscale et la sécurité sociale continueront de disposer d'un droit de gage général.

L'article 1^{er} simplifie également la transmission du patrimoine d'une EI. Actuellement, l'entrepreneur doit céder, transmettre ou apporter en société chacun de ses

biens séparément. Demain, il pourra transmettre l'intégralité du patrimoine, en une fois, sans même devoir le liquider au préalable. Il s'agit de fluidifier le passage de l'exercice d'une activité en nom propre à une société et, ce faisant, de faciliter les transmissions. Il est, en effet, plus aisé de transmettre une entreprise dont la propriété peut être détenue sous forme de parts sociales par les héritiers.

Il ressort des auditions que j'ai conduites que les professionnels sont satisfaits de ces mesures, souvent attendues de longue date. Il semble plutôt salubre, en effet, qu'un entrepreneur individuel en difficulté ne voit pas son patrimoine personnel saisi, d'autant que seuls les EI courraient encore ce risque. Le faible degré de connaissance que les entrepreneurs ont de leur responsabilité a parfois des conséquences graves.

En dépit de ces motifs de satisfaction, plusieurs incertitudes demeurent.

Il semble d'abord à peu près certain que les créanciers, au premier rang desquels les banques, ne se satisferont pas d'un droit de gage ne portant que sur le patrimoine professionnel, surtout pour les plus petites entreprises dont le patrimoine affecté est limité. Par conséquent, les banques exigeront de l'entrepreneur qu'il renonce expressément à la protection de son patrimoine personnel ou demanderont des sûretés conventionnelles. Dans les faits, il n'aura guère le choix, sauf à perdre son financement.

Il me semble donc nécessaire que le Gouvernement et les banques élaborent une charte d'engagement quant aux conditions de financement des EI, sur le modèle de celle qui est applicable aux prêts garantis par l'État (PGE) ou de celle de 2011 pour améliorer l'accès au crédit des EIRL aux termes de laquelle les banques se sont engagées à accorder des financements sans prise de gage sur le patrimoine personnel du chef d'entreprise.

Ensuite, la définition incertaine du patrimoine professionnel est de nature à engendrer nombre de contentieux. Tout se jouera autour de la notion d'utilité à l'activité, que les créanciers ne manqueront pas d'élargir au maximum. Certes, un décret devrait venir la préciser, mais il conviendra également que le pouvoir réglementaire porte une attention particulière à la définition et au traitement des biens communs à l'entrepreneur et à son conjoint, des biens mixtes et du patrimoine numéraire.

Enfin, je crains que la simplicité recherchée, qui se traduit par l'absence de déclaration de patrimoine affecté à l'EI, contrairement à l'EIRL, ne soit compensée par les nombreuses demandes de garantie émanant des créanciers.

S'agissant des articles délégués au fond à notre commission, l'article 7 concerne une habilitation à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat. De fait, les textes importants adoptés depuis vingt-cinq ans n'ont pas été codifiés et le code de l'artisanat n'est ni clair, ni actualisé, ni efficace. Cette clarification se faisant à droit constant, je vous proposerai de ne pas nous opposer à cette demande d'habilitation. En séance publique, je demanderai au ministre de s'engager publiquement sur le maintien de cette précision au cours de la navette. En revanche, le délai d'habilitation prévu est de dix-huit mois. Cela me paraît excessif, alors que les services de l'État ont certainement déjà réfléchi à la codification qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Je vous proposerai donc de réduire ce délai à quatre mois, afin que l'ordonnance soit prise avant l'élection présidentielle.

L'article 12, quant à lui, règle une situation dommageable au dialogue social au sein des CCI. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des

entreprises (Pacte) a prévu que le réseau n'embauche plus que des personnels de droit privé. Ils représentent désormais 30 % des effectifs de CCI France et des CCI de région. Par ailleurs, une convention collective devait être négociée et signée dans les neuf mois suivant la promulgation du texte et des élections des représentants du personnel se tenir ensuite dans les six mois.

La loi Pacte n'avait pas prévu, en revanche, l'absence de signature de la convention ! Or, elle n'a recueilli que 47 % des suffrages, en raison de l'opposition de l'intersyndicale majoritaire. Par conséquent, la convention n'est pas entrée en vigueur et les personnels de droit privé bénéficient de dispositions transitoires. Surtout, les élections des comités sociaux et économiques (CSE) n'ont pu être organisées. Dès lors, les personnels de droit privé, bien qu'ils représentent un tiers des effectifs et que la négociation porte sur une convention qui les concerne au premier chef, ne sont pas représentés.

L'article 12 prévoit donc d'inverser le calendrier : six mois après la promulgation du présent projet de loi auront lieu des élections pour renouveler la représentativité des syndicats ; puis, dans les dix-huit mois, la convention devra être signée. À défaut, la convention collective des métiers du conseil et de l'accompagnement aux entreprises s'appliquera.

Il me semble que ces dispositions sont de nature à sortir de l'ornière. Cependant, comme le réseau comporte dix-huit CCI, donc autant d'employeurs, il conviendra de s'assurer que, en cas d'élection partielle, son résultat ne puisse être invoqué pour provoquer de nouvelles élections générales dans les dix-sept autres CCI. Je vous propose donc de préciser que la représentativité syndicale est calculée à partir de la dernière élection générale et pour toute la durée du cycle électoral de quatre ans, et que, en cas de difficulté devant conduire à organiser une nouvelle élection, cette dernière n'aura lieu qu'au niveau local.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie notre rapporteur pour sa présentation. La séparation du patrimoine des EI est particulièrement attendue. Dans nos territoires, nous avons tous connaissance de drames à la suite de faillites... Mais combien de pépites sont également nées grâce à ce statut ? L'échec de l'EIRL s'explique aussi par la frilosité des banques à financer un risque entrepreneurial sous cette forme. Ce fut aussi le cas de l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL), même si le patrimoine foncier permettait souvent d'apporter une garantie. La charte évoquée par le rapporteur sera-t-elle suffisante pour que les banques jouent le jeu de la séparation du patrimoine ? Il ne faudrait pas, en effet, que la mesure conduise à réduire le nombre de créations d'entreprise.

Je suis très circonspect, par ailleurs, sur le dispositif complexe prévu pour les CCI. Ce détricotage me surprend...

M. Franck Menonville. – Le sujet est majeur pour nos territoires qui comptent près de trois millions de travailleurs indépendants. Le maigre succès de l'EIRL s'explique par sa complexité administrative et par les difficultés de financement. Veillons à ce que cette nouvelle réforme ne se heurte pas aussi à la frilosité des banques ! Si les garanties ne sont pas encadrées, elle ne servira à rien. Certes, la charte peut constituer un outil utile, mais nous ne pouvons faire l'économie d'une réflexion sur un fonds de garantie. Dans le secteur agricole, le bien professionnel représente une garantie, absente lorsque l'entrepreneur ne possède pas de capital, mais seulement un savoir-faire. Je partage les orientations de notre rapporteur.

Mme Marie Evrard. – Je salue le travail réalisé. L'économie française a la chance de compter plus de trois millions de travailleurs indépendants, forces vives et créateurs de richesse et d'emploi de nos territoires. Les réformes votées depuis 2017 n'ont hélas aboli ni les difficultés ni le risque économique auxquels ils sont confrontés, notamment depuis la crise sanitaire.

Le projet de loi s'inscrit dans le cadre du plan gouvernemental en faveur des indépendants. Il opère un changement de paradigme et comprend des mesures longtemps attendues. La création d'un statut unique d'EI sera plus protectrice pour le patrimoine personnel des entrepreneurs. Ils seront, en outre, éligibles à l'allocation pour travailleurs indépendants lorsqu'ils cesseront leur activité et pourront voir leurs dettes professionnelles effacées dans le cadre d'une procédure individuelle de surendettement. Le texte facilite également la transformation des EI en sociétés et renforce l'accès des travailleurs indépendants à la formation. Enfin, il demande une habilitation à légiférer par ordonnance pour améliorer la clarté juridique du code de l'artisanat et prend des mesures indispensables au fonctionnement des CCI.

Le groupe RDPI soutiendra ce texte avec fierté.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – L'économie française est faite de ses PME, de ses artisans, de ses commerçants et de ses travailleurs indépendants. Pourtant, aucune banque ne prêtera à un jeune entrepreneur sans exiger une garantie sur un bien personnel. À défaut, le financement ne sera pas accordé. Ce projet de loi apparaît louable, mais irréaliste. Les banques ont-elles été consultées ? Je n'ai pas obtenu de réponse du ministre à ma question... Comment éviter un détournement de cette réforme ?

M. Daniel Salmon. – Je remercie à mon tour le rapporteur. Il apparaît effectivement indispensable de mieux protéger les indépendants, mais le texte oublie les travailleurs victimes de l'uberisation, faux indépendants compte tenu des liens de subordination qui les unissent à leurs employeurs. Je le regrette.

L'article 1^{er} reste hélas au milieu du gué en essayant de protéger le patrimoine personnel des entrepreneurs, sans aucune certitude de réussite.

L'article 12, quant à lui, pose question en ce qu'il pourrait conduire à fragiliser le dialogue social dans les CCI. Je déplore, en outre, une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnance, que nous risquons de ne pas pouvoir ratifier avant la fin de la session parlementaire.

M. Henri Cabanel. – Je salue le travail réalisé par notre rapporteur. On ne prête qu'aux riches... De fait, les banques ne financeront pas les entrepreneurs sans garantie. Les avez-vous auditionnées ? Ce texte va, certes, dans le bon sens, mais il faut pouvoir l'appliquer.

L'échec de l'EIRL a-t-il fait l'objet d'une évaluation ? Il faut comprendre pourquoi ce statut n'a pas fonctionné. Est-ce seulement à cause de l'absence de garantie pour les banques ?

M. Laurent Duplomb. – Je remercie notre rapporteur et partage l'analyse d'Évelyne Renaud-Garabedian. Les banques ont besoin de garanties pour prêter de l'argent ; cela me semble normal : elles ne peuvent supporter tous les risques. Ce principe, que nous le

vouliions ou non, régente notre vie économique. C'est le monde des Bisounours que de faire croire le contraire à quelques mois de l'élection présidentielle ! Ce texte ne sera pas appliqué.

M. Fabien Gay. – Je suis frappé de libéralisme, tant je suis proche de partager ce point de vue. Entreprendre nécessite de s'investir totalement, de prendre un risque. Celui-ci est rémunéré : voilà le principe du libéralisme. Ce projet de loi est opportuniste et politicard ! Après le bien-être animal, le Gouvernement fait plaisir à une catégorie de Français, en espérant que cela lui rapportera des voix.

Il aurait fallu mieux définir les travailleurs indépendants. Certains, salariés déguisés qui ne décident de rien, n'appartiennent en réalité pas à cette catégorie. Il faut travailler sur leur statut, comme le Sénat a commencé à le faire.

Il convient aussi de réfléchir à la relation entre les banques et les travailleurs indépendants. Comment leur permettre de prendre un risque mesuré ? La solution de banques locales offrant des taux d'intérêt avantageux mériterait d'être étudiée.

En l'état, ce texte ne modifiera rien et aucune banque ne suivra ! Du reste, il prévoit de nombreuses possibilités d'extension de garantie... Cela me rappelle les PGE ! Les PME, que ce texte ignore, souffrent aussi des banques. Ni libéral ni communiste, le dispositif proposé n'apportera aucune solution.

Mme Patricia Schillinger. – Je vous trouve dur. Ce texte parle aussi de transmission d'entreprise et de protection sociale. Des travailleurs indépendants ont été auditionnés et ont salué les mesures qu'il comporte, notamment l'accès à une indemnité en cas de chômage – il faut aussi le reconnaître.

M. Michel Bonnus. – Absolument !

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – Les professionnels demandent d'adapter l'EIRL, il faut réparer ce qui est devenu un fiasco, ce statut s'accompagnant de tracasseries administratives dont les entrepreneurs ont la phobie. Les nouvelles règles seront plus simples, elles rendront plus fluide la création d'entreprises indépendantes, ce qui va dans le bon sens. Se pose ensuite la question de la transmission de l'entreprise individuelle vers une autre entreprise ou vers des héritiers, et qui est toujours plus difficile pour une entreprise en nom propre : ici aussi, les améliorations qu'apporte ce texte constituent un élément très positif pour les professionnels.

Concernant les questions de financement, j'entends bien ce que vous dites. Il ne fait aucun doute que les banques demanderont des garanties, vous l'avez rappelé, au motif que la banque ne prête pas son argent, mais celui de ses clients, qu'elle a des obligations de garanties. Ce texte oblige le créancier à faire une demande écrite, avec un délai de 7 jours pour se rétracter, c'est une réponse partielle. Le ministre nous parlera de sociétés de caution mutuelle (SCM), mais c'est déplacer le problème, car cette société couvrira le client, mais demandera finalement aussi une garantie : en réalité, il n'y a pas de prêteur sans garantie.

Vous avez raison de rappeler l'importance des indépendants dans notre tissu économique, leur fragilité, leur façon de s'engager sans compter leur temps, pour une rémunération trop souvent médiocre. Cependant, tout ce qui peut faciliter leur installation et simplifier leur vie administrative est utile et va dans le bon sens. Vous avez aussi parlé de

l'uberisation, c'est vrai qu'il faut définir ce qu'est un indépendant, mais ce n'est pas le sujet ici.

Enfin, nous sommes dans une situation de blocage avec les CCI, que l'article 12 de ce texte permet de dépasser, en prenant en compte les difficultés qui ont entraîné le blocage. Il y aura une date, des corrections, de nouvelles élections pour que les salariés de droit privé participent à la vie sociale des CCI : c'est encore un progrès.

EXAMEN DE L'ARTICLE POUR AVIS

Article 1^{er}

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous comprenons à votre propos, que vous êtes favorable à l'article 1^{er}.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – Oui, parce qu'il est attendu par les professionnels.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er}.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

Article 7 (délégué)

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-23 réduit de dix-huit à quatre mois le délai d'habilitation pour clarifier par ordonnance la rédaction et le plan du code de l'artisanat.

Si la demande d'habilitation semble légitime dès lors que la réforme du code de l'artisanat se fait à droit constant et ne vise qu'à y intégrer des dispositions législatives et réglementaires existantes, le délai y afférent est trop long. Comme les services de l'État travaillent déjà à cette recodification depuis plusieurs mois et qu'il est plus cohérent de publier l'ordonnance avant les prochaines élections présidentielles, je vous propose de clore le délai d'habilitation à la fin avril 2022.

L'amendement COM-23 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 7 ainsi modifié.

Article 12 (délégué)

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-24 sécurise les élections des comités sociaux et économiques (CSE) de CCI France et des CCI de région, au niveau national comme local.

Le réseau consulaire compte une tête de réseau et 18 CCI de région, soit autant d'employeurs différents. Il convient donc de s'assurer que, à l'occasion d'éventuelles élections partielles – par exemple si des membres d'un CSE d'une CCI de région démissionnent durant le mandat –, les résultats ne puissent être invoqués pour exiger

l'organisation de nouvelles élections nationales ; autrement, le risque d'instabilité serait élevé et préjudiciable à la fluidité du dialogue social et au fonctionnement des CSE.

Cet amendement précise donc que la mesure de la représentativité des organisations syndicales par addition des suffrages obtenus repose sur les résultats des dernières élections générales, et qu'elle s'applique sur l'ensemble de la durée du cycle électoral du réseau.

Enfin, il ajoute que, en cas de difficulté lors d'une élection locale, une élection partielle doit être organisée.

L'amendement COM-24 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 12 ainsi modifié.

La réunion est close à 16 h 55.

Mercredi 13 octobre 2021

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures 35.

Hausse des prix des énergies et ses conséquences – Audition de M. Frédéric Gonand, professeur d'économie à l'université Paris Dauphine-PSL (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.

Proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous devons examiner un amendement à la proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables, qui sera examinée demain en séance publique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Daniel Salmon. – L'amendement n° 1 est un amendement de précision, tendant à indiquer que l'article premier de la proposition de loi ne concerne pas les barrages

de moins de 4,5 mégawatts et que la mise en application du texte n'interviendrait qu'à l'échéance des concessions.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Le présent amendement entend corriger deux effets de bord identifiés par la commission, en appliquant le mécanisme de quasi-régie aux seules concessions échues et aux seules installations hydrauliques concédées.

Si ces modifications sont utiles, elles ne suffisent pas à rendre le mécanisme de quasi-régie opérant.

Tout d'abord, le périmètre de la « quasi-régie » est trop large. D'une part, il engloberait, non seulement les concessions du groupe EDF, mais aussi celles de ses concurrents. D'autre part, ce périmètre n'exclurait pas les concessions transfrontalières.

Plus encore, une quasi-régie nationale serait préférée aux sociétés d'économie mixtes hydroélectriques locales. Cela serait contraire à la politique de décentralisation et au principe de subsidiarité.

Enfin, aucune condition financière n'est prévue, le dispositif étant muet sur les recapitalisations des sociétés, les indemnisations des concessionnaires et les transferts des salariés induits par un tel bouleversement.

Pour toutes ces raisons, je vous propose d'émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous passons à l'examen des amendements déposés par le Gouvernement sur le texte issu de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

Article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Anne-Catherine Loïsier, rapporteure, est favorable à l'amendement n° 3, qui concerne la caractérisation des filières de production dont les produits peuvent être exemptés par voie réglementaire de l'application de l'article 2. Il s'agit d'un amendement de précision, la rédaction initiale ayant été modifiée par erreur lors de la navette parlementaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3, de même qu'aux amendements de coordination juridique n^{os} 4 et 5.

Article 2 bis AA

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination juridique n° 2.

Article 2 bis D

La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision rédactionnelle n° 1.

Les avis de la commission sur les amendements au texte de la commission mixte paritaire sont repris dans le tableau ci-après :

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	3	Caractérisation des filières de production dont les produits peuvent être exemptés par voie réglementaire de l'application de l'article 2	Favorable
Le Gouvernement	4	Coordination juridique	Favorable
Le Gouvernement	5	Coordination juridique	Favorable
Article 2 bis AA			
Le Gouvernement	2	Coordination juridique	Favorable
Article 2 bis D			
Le Gouvernement	1	Modification rédactionnelle	Favorable

Proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, Mme Anne Chain-Larché, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Jean-Paul Prince, Mme Florence Blatrix Contat, M. Jean-Claude Tissot et M. Bernard Buis comme membres titulaires et de M. Laurent Duplomb, M. Daniel Gremillet, M. Laurent Somon, Mme Annick Jacquemet, M. Franck Montaugé, M. Éric Gold 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 lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – La commission mixte paritaire se réunira jeudi 21 octobre à 9 h 30 à l'Assemblée nationale.

Projet de loi de finances pour 2022 – Désignation des rapporteurs pour avis

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, nous devons désigner nos rapporteurs pour avis budgétaires sur les différentes missions qui relèvent de notre champ de compétences.

Je vous propose de désigner rapporteurs pour avis M. Laurent Duplomb, Mme Françoise Férat et M. Jean-Claude Tissot, sur la mission « Agriculture, alimentation,

forêt et affaires rurales » ; M. Daniel Gremillet, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; M. Serge Babary, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Franck Montaugé, sur la mission « Économie » ; Mme Micheline Jacques, sur la mission « Outre-mer » ; M. Jean-Pierre Moga, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » ; Mme Dominique Estrosi Sassone, sur la mission « Cohésion des territoires » (volet Logement) ; Mme Viviane Artigalas, sur la mission « Cohésion des territoires » (volet Politique de la ville) ; Mme Martine Berthet, sur le compte d'affection spéciale « Participations financières de l'État » ; et Mme Anne Chain-Larché, sur la mission « Plan de relance ».

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 15.

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

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, madame la ministre, de venir nous présenter ce budget, le quatrième de la loi de programmation militaire (LPM). Nous nous reverrons la semaine prochaine au sujet de l’affaire australienne.

Notre premier sentiment est celui d’une grande satisfaction. Les crédits de la mission « Défense » frôlent les 41 milliards d’euros, conformément à la trajectoire de la LPM. Nous nous réjouissons du respect des marches à 1,7 milliard d’euros depuis quatre ans ; nous en donnons acte au Gouvernement. Certaines années seront plus difficiles, puisqu’une marche de 3 milliards d’euros est prévue dès l’an prochain. Nous examinerons cette question en temps voulu. Il s’agit d’un souci – positif – du Sénat, car une LPM est faite pour être appliquée dans sa totalité. Nous ne pouvons relâcher l’effort, comme nous le rappellent régulièrement les chefs d’état-major. L’impact de la pandémie risque d’avoir des conséquences à terme. Pour le moment, c’est un constat de satisfaction qui prévaut.

Ce respect de la LPM ne nous dispense pas de nous interroger sur des redéploiements de crédits opérés à la suite de l’actualisation stratégique de 2021, dont nous avons débattu il y a quelques mois. Une réunion de travail doit être programmée entre votre cabinet et plusieurs de nos rapporteurs, pour apporter certains éclaircissements. Travailler ensemble, cartes sur table, voilà la bonne solution. Nous sommes très attachés à cet échange technique.

Ce budget 2022 découle des ajustements décidés en 2021. Nous souhaiterions en connaître les traductions concrètes, notamment pour le renseignement, l’espace et la cyberdéfense, domaines identifiés comme prioritaires. Ce matin, nous avons reçu Bernard Émié, directeur général de la sécurité extérieure, qui a rappelé la nécessité de poursuivre l’effort pour le renseignement.

Comment rester leader dans les domaines technologiques de pointe en conservant un modèle d’armée complet et en se préparant à l’hypothèse de la haute intensité ? Serons-nous capables d’atteindre ces objectifs simultanément, dans les limites de l’enveloppe budgétaire définie en 2018 ?

Ce budget tient compte aussi de la dégradation du contexte stratégique. Les États-Unis concentrent leur attention sur la zone indopacifique, comme en ont témoigné le retour précipité de l’Afghanistan et la conclusion de l’accord Aukus. Voilà qui doit nous inciter à prendre la mesure des changements en cours.

L'autonomie stratégique européenne s'impose. Les lignes bougent parmi nos partenaires européens. Finirons-nous par convaincre nombre d'entre eux ? Nous souhaitons que la présidence française de l'Union européenne permette des avancées. Du reste, le 25 février prochain, le Sénat accueillera les membres des 26 autres parlements européens pour une table ronde sur l'autonomie stratégique européenne. Nous entamons également un travail de diplomatie parlementaire, en accueillant nos homologues et en leur rendant visite, par exemple à Lisbonne et à Varsovie. Nos interlocuteurs polonais ont souhaité nous rencontrer à ce sujet, ce qui est positif.

Deux coopérations nous inquiètent, celle avec le Royaume-Uni, à la suite du Brexit et de la conclusion de l'accord Aukus, et celle avec l'Allemagne, puisque nous attendons la formation de la prochaine coalition avant d'envisager les modalités de poursuite de nos programmes communs.

Quant au Mali, où en sommes-nous ? Madame la ministre, vous avez eu des contacts récents avec la junte. Que se passera-t-il si celle-ci concluait des accords avec les milices du groupe Wagner ?

Mme Florence Parly, ministre des armées. – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je suis très heureuse de vous retrouver aujourd'hui pour la traditionnelle audition automnale de présentation du budget de notre défense pour l'année suivante. C'est avec plaisir, mais aussi avec une certaine émotion que je vous présente ce budget – le cinquième et le dernier que je présente en tant que ministre des armées.

Je remercie vivement l'ensemble des rapporteurs de leurs contributions au cours des derniers mois et des dernières années, afin de tenir le cap. Vous êtes un soutien essentiel et direct à la modernisation de nos armées : si nous parvenons à améliorer la qualité et le quotidien de nos forces, c'est aussi grâce à vos travaux et au dialogue que vous entretenez avec les civils et les militaires du ministère.

Comme moi, vous pensez certainement qu'un budget, ce n'est pas qu'un tableau fait de lignes et de colonnes. Un budget est avant tout une réponse : une réponse aux attentes des femmes et des hommes de la défense, une réponse aux menaces qui pèsent sur la France et une réponse aux défis qui nous attendent dans les prochaines années.

Je vous propose un petit retour en arrière, pour revenir au moment où j'ai pris mes fonctions, il y a quatre ans.

Lorsque le Président de la République a été élu en 2017, la situation de nos armées n'était pas comparable à celle d'aujourd'hui. Le ministère des armées était usé et fracturé par des années de fragilisation, au cours desquelles nos militaires et agents civils ont été en proie à des tendances contraires qui confinaient au paradoxe : d'une part, des budgets toujours plus contraints, des réductions drastiques d'effectifs, des unités dissoutes, des programmes parfois volontairement retardés, voire arrêtés ; d'autre part, des besoins et un engagement sans cesse croissants de nos années. En opérations extérieures comme sur le territoire national, notre défense était plus fortement sollicitée et déployée, car la France faisait face à des menaces, qui n'ont fait que s'accroître.

C'est ce que la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017, que nous avons actualisée cette année, a montré : le terrorisme est toujours la menace numéro un ; la compétition stratégique entre les États s'intensifie, en favorisant les tensions et en poussant

certaines puissances à des stratégies d'intimidation et de fait accompli ; les menaces s'installent dans de nouveaux espaces de conflictualité, dans l'espace, le cyberspace, les fonds marins ou encore dans le champ informationnel.

Dans ce contexte stratégique en plein durcissement, les tendances contraires subies par nos armées n'avaient que trop duré. Le Président de la République a donc fixé un cap clair : que les armées retrouvent pleinement les moyens d'accomplir leurs missions.

La loi de programmation militaire 2019-2025 a été la traduction concrète des engagements du chef de l'État. On l'a longtemps résumée à la volonté de porter le budget des armées à 2 % du PIB à l'horizon 2025. Cependant, il s'agissait de bien plus que ça : il s'agit avant tout de donner aux armées les moyens d'assumer leur mission de toujours, à savoir protéger la France et les Français.

D'ici à 2030, la France doit pouvoir intervenir partout où ses intérêts sont en jeu, gagner sur tous les terrains, l'emporter face à tous les ennemis, seule ou en coalition. Pour réussir ce défi, nous n'avons qu'une solution : disposer d'un modèle d'armée complet et équilibré. Ce modèle, c'est justement celui que construit la LPM depuis désormais trois ans.

Cette LPM constitue une inflexion historique. Ces 295 milliards d'euros sur la période 2019-2025 représentent une ambition sans précédent pour notre défense. Certains l'ont raillée en la jugeant irréaliste. Certains ont douté des engagements du Président de la République. D'autres encore, simplement conduits par la sagesse et l'expérience, n'envisageaient pas la possibilité qu'elle puisse être respectée. Je sais que beaucoup d'entre vous, en ces murs, pourraient attester des difficultés récurrentes de respect des LPM au cours des vingt-cinq dernières années.

Aujourd'hui, les engagements du chef de l'État sont tenus, malgré – j'insiste sur ce point – une pandémie qui a durement affecté notre économie. D'autres auraient pu se servir de ce prétexte pour faire à nouveau de la défense une variable d'ajustement. Cela n'a pas été le cas.

C'est donc une fierté de vous présenter pour la cinquième fois un budget en hausse, qui atteint près de 41 milliards d'euros et qui est strictement conforme à la trajectoire financière extrêmement ambitieuse de la LPM, à savoir une augmentation du budget de nos armées d'environ 1,7 milliard d'euros chaque année depuis 2017, soit 1,8 milliard d'euros supplémentaires en 2018 par rapport à 2017, puis 1,7 milliard d'euros supplémentaires pour chacune des quatre années suivantes, sommes ajoutées année après année. Depuis 2017, cela représente donc 26 milliards d'euros cumulés de plus pour nos armées, soit l'équivalent de presque trois années du budget consacré aux programmes d'équipements majeurs. Lorsque j'ai été nommée ministre en 2017, le budget de la défense était de 32,3 milliards d'euros. En 2022, il s'élèvera à 40,9 milliards d'euros. La progression est plus que significative.

La nature humaine s'habitue à tout, en particulier lorsqu'il s'agit d'augmentation des moyens et de capacités durement acquises. J'insiste donc sur le fait que ce budget n'est pas ordinaire. Une augmentation de près de 2 milliards d'euros est extraordinaire. Ce budget continue de traduire sur le terrain nos engagements vis-à-vis des Français, vis-à-vis des militaires et des civils qui assurent notre défense. Il s'agira de la quatrième année de mise en œuvre de la LPM. Ce n'est pas le moment de faiblir, puisque nous n'en sommes qu'à la moitié.

Ce budget 2022 continue de répondre aux quatre priorités de la LPM : améliorer le quotidien de celles et ceux qui choisissent de servir la France, leur offrir des conditions de vie et d'exercice de leur métier à la hauteur de leur engagement ; renouveler tous les équipements usés et vieillissants de nos armées et améliorer la disponibilité de tous nos matériels, car on ne gagne pas les conflits du XXI^e siècle avec des blindés indisponibles des années 70 ; construire notre autonomie stratégique à un niveau européen, condition essentielle si la France veut conserver sa liberté d'action pour protéger efficacement ses citoyens ; innover et bâtir les armées du futur pour répondre aux défis de demain.

Avant d'entrer dans le détail, je veux préciser les domaines qui bénéficieront de la hausse de 1,7 milliard d'euros des crédits en 2022 : 500 millions d'euros iront aux programmes d'armement majeurs, dont la dotation sera ainsi portée à 8,1 milliards d'euros ; 300 millions d'euros supplémentaires iront à l'entretien programmé du matériel, ce qui portera la dotation à 4,4 milliards d'euros, illustrant la priorité que nous avons mise à l'amélioration de la disponibilité de ces matériels ; 300 millions d'euros iront à la dissuasion, ce qui portera les moyens affectés à celle-ci à 5,3 milliards d'euros ; 200 millions d'euros iront aux dépenses pour les autres équipements ; 100 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à l'innovation et 300 millions d'euros à la masse salariale.

J'en viens à la présentation détaillée du contenu du budget 2022, en commençant par l'amélioration du quotidien de nos soldats. En la matière, beaucoup a été fait depuis 2017. Aujourd'hui, les militaires sont mieux équipés, mieux préparés et mieux protégés sur le terrain. Les familles de militaires sont mieux soutenues et mieux logées. Nous allons continuer en ce sens.

En 2022, près de 2 milliards d'euros sont consacrés à des mesures « à hauteur d'homme », dont 1,6 milliard d'euros pour les petits équipements du quotidien. Leur livraison se poursuivra : 12 000 fusils d'assaut – plus de 53 000 ont déjà été livrés depuis 2017 –, 70 000 treillis de nouvelle génération – 264 500 ont déjà été livrés depuis 2017 –, 5 000 gilets pare-balles – plus de 65 000 ont été livrés depuis 2017 –, 34 000 équipements de protection individuelle NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) – 55 000 ont été mis en service depuis 2017 –, ainsi que des jumelles de vision nocturne, des armes de poing ou des couteaux de combat.

En 2022, nous donnerons aussi un nouvel élan au plan familles, en soutenant une nouvelle ambition pour l'hébergement et le logement des militaires et de leur famille. Depuis 2017, près de 2 500 chambres ont été rénovées ou construites en caserne militaire et 415 logements neufs ont été livrés partout en France. La crise sanitaire a décalé certaines livraisons, mais les acteurs mettent les bouchées doubles pour permettre à nos personnels de disposer de conditions d'hébergement et de logement dignes de ce que l'on est en droit d'attendre quand on s'engage pour son pays. En 2022, 337 millions d'euros seront consacrés à l'hébergement et au logement.

Nous finalisons un nouveau contrat d'externalisation de la gestion des logements domaniaux du ministère des armées, que nous notifierons en 2022. Il s'agit du projet « Ambition logements », lequel permettra la rénovation et la construction de nouveaux logements aux meilleurs standards de confort, avec des matériaux de qualité, et générera des économies d'énergie pour les locataires, partout en France. Nous engagerons, dès 2022, la construction de 3 000 logements, pour disposer, à terme, de 15 000 logements, ce qui permettra de proposer une offre en zone tendue. Il s'agit d'une mesure à hauteur d'homme

phare, qui nous engage pour les trente-cinq prochaines années et bénéficiera tant aux militaires qu'aux civils du ministère des armées.

Nous continuerons de déployer le wifi gratuit sur nos emprises, d'ouvrir partout en France, en outre-mer et à l'étranger, les maisons France services des militaires, nommés « espaces Atlas », et d'ouvrir des crèches. Depuis 2017, nous avons créé plus de 1 000 places en crèche, dépassant de très loin l'objectif, fixé à 265 places. En 2022, nous créerons 120 places de plus réparties entre Cherbourg, Toulon, Cayenne et Mont-de-Marsan, autant de villes qui sont clefs pour nos armées.

Enfin, nous consacrerons 170 millions d'euros à la fidélisation des talents, qui constituent la richesse de ce ministère.

Dans la continuité des travaux conduits en 2021, nous poursuivrons la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). Cette réforme restructure en profondeur la rémunération de nos militaires pour en améliorer la lisibilité, prendre en compte la spécificité de leur engagement et l'adapter à la politique de ressources humaines du ministère. C'était devenu indispensable au regard de la complexité du système actuel. Ainsi, 70 millions d'euros supplémentaires y seront consacrés en 2022 pour intégrer les contraintes d'absence opérationnelle et les niveaux de responsabilité et de performance. Il s'ensuivra une augmentation sensible du niveau de rémunération de nos militaires. Cette augmentation est parfaitement justifiée. Elle témoigne de la reconnaissance de la Nation envers ceux qui assurent sa protection en tout temps et en tout lieu.

Près de 48 millions d'euros seront consacrés à des mesures catégorielles pour améliorer la fidélisation et l'attractivité des carrières, notamment des contractuels spécialistes, dont les talents sont essentiels. Le ministère des armées contribuera également – c'est inédit – à la protection sociale complémentaire de ses personnels, pour un montant total de 50 millions d'euros. C'est la première étape du déploiement de la prise en charge progressive par l'employeur du coût de cette protection sociale complémentaire.

J'en viens au renouvellement des équipements de nos armées.

Cette année sera encore marquée par d'importantes livraisons de matériels et d'équipements majeurs. Vous l'avez constaté sur le terrain : la LPM porte déjà ses fruits. Les matériels dont nos forces ont tant besoin arrivent au sein des unités. C'est le résultat d'un investissement sans faille des personnels du ministère. Ces derniers mois, ils ont redoublé d'efforts ; je pense notamment aux 32 véhicules blindés Griffon, qui viennent d'être déployés au Sahel, et aux livraisons qui continuent. La première frégate multimissions à capacité de défense aérienne renforcée a été livrée à la Marine en avril dernier. Les 150 derniers ensembles de parachutages du combattant ont été livrés à l'armée de terre ; elle en dispose aujourd'hui de 15 000. Tout récemment, un cinquième A330 MRTT Phénix est venu compléter la flotte de la 31^e escadre aérienne de ravitaillement et transport stratégiques à Istres.

L'année 2022 sera à nouveau marquée par un important volume de livraisons. La liste est longue... Je mentionnerai, à titre d'exemple, la livraison de la dernière frégate multimissions la Lorraine pour la Marine, 1 500 nouveaux véhicules, dont 245 blindés Scorpion pour l'armée de terre, et trois avions ravitailleurs MRTT Phénix pour l'armée de l'air et de l'espace.

Renouveler nos matériels, c'est aussi assurer leur maintien en condition opérationnelle (MCO) et renouveler nos infrastructures. La réforme du MCO aéronautique se poursuivra en 2022 pour relever le niveau de disponibilité des matériels, qui continue de s'améliorer, comme l'opération Apagan en témoigne. J'ajoute que 300 millions d'euros supplémentaires seront aussi consacrés à l'entretien des matériels en 2022 et que nous consacrerons 2,4 milliards d'euros au développement et au maintien en condition opérationnelle de nos infrastructures, notamment pour l'accueil de nos nouveaux équipements.

J'en viens au troisième axe de la LPM, la consolidation de notre autonomie stratégique, à laquelle le budget 2022 contribue.

Tout d'abord, les efforts nécessaires à la dissuasion nucléaire seront poursuivis : cela concerne les travaux de renouvellement des deux composantes – aéroportée et océanique. En 2022, 5,3 milliards seront consacrés à la dissuasion.

Dans le domaine conventionnel, je souligne le développement de nos capacités spatiales : 646 millions d'euros seront alloués au soutien de la stratégie spatiale. Les programmes en cours de réalisation se concrétiseront en 2022 par la livraison de quelques capacités majeures, notamment un nouveau satellite de télécommunications, une capacité spatiale de renseignement électromagnétique, unique au niveau européen, et un nouveau satellite d'observation optique.

Par ailleurs, le commandement de l'espace et le centre d'excellence OTAN (CEO) monteront en puissance. Ce commandement bénéficiera de 48 nouveaux effectifs, pour atteindre 337 postes, et 10 personnels français marqueront l'émergence du CEO à Toulouse à l'été 2022. Nous lancerons les travaux d'infrastructure associés à Toulouse, en intégrant une nouvelle dynamique entre le Centre national d'études spatiales (CNES) et la défense, pour mettre en œuvre la stratégie de défense spatiale que j'ai présentée en 2019.

Je pense aussi à notre effort d'accélération dans le domaine de la cybergdéfense, avec 376 nouveaux postes consacrés à ce domaine. Enfin, 399 millions d'euros seront consacrés au domaine du renseignement.

Pour terminer, le développement de l'autonomie stratégique européenne reste un objectif majeur, auquel le ministère des armées œuvrera dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

Le fonds européen de défense doit permettre de passer à l'échelle dans le développement de l'industrie de défense européenne : 1,2 milliard d'euros seront alloués en 2022 au lancement de nouveaux projets européens. Cela représentait seulement un peu plus de 200 millions d'euros en 2019. Fort des succès déjà remportés par l'industrie française, le ministère des armées sera force de proposition, notamment dans les domaines du combat aérien, du combat terrestre, de la résilience énergétique et de la transition environnementale.

J'en viens au quatrième axe de notre LPM, essentiel pour préparer l'avenir. Nous tiendrons l'objectif annoncé de 1 milliard d'euros consacrés à l'innovation pour concevoir les technologies de demain.

Alors que le budget annuel moyen est passé de 730 millions d'euros sur la période 2014-2019 à 1 milliard d'euros à compter de 2022, la LPM 2019-2025 répondra à la

diversité des défis que suscite la construction du futur de notre défense, aussi bien pour la préparation des grands programmes structurants prévus par la LPM que pour les nouvelles technologies émergentes – armes à énergie dirigée, technologies quantiques ou lutte anti-drones.

L'année 2022 verra aussi la montée en puissance du Fonds innovation défense, doté de 200 millions d'euros, pour soutenir le développement de technologies duales portées par de petites entreprises françaises innovantes.

J'insiste sur un dernier point, qui n'est pas le moindre : le budget 2022, qui atteint 40,9 milliards d'euros, bénéficie tout entier au soutien de l'économie française. La LPM est un plan de relance à elle seule. Ce budget irrigue l'ensemble du territoire : les 36 milliards d'euros de commandes passées l'année prochaine viendront soutenir notre économie. La base industrielle et technologique de défense (BITD) représente plus de 200 000 emplois partout en France. Nous serons encore le premier recruteur de France, avec plus de 26 000 recrutements en 2022.

Enfin, je rappelle la mobilisation constante du ministère dans le cadre de la crise économique, avec le plan de soutien à l'aéronautique, et dans le cadre du plan de relance : le ministère est lauréat de plus 700 projets sur le seul volet écologie du plan de relance, pour plus de 200 millions d'euros.

Si ce budget 2022 s'inscrit dans la continuité de l'effort consenti à la défense depuis 2017, il n'en est pas moins remarquable, par le montant des crédits accordés, par son bénéfice pour notre économie et dans sa mise en œuvre, en totale conformité avec la LPM.

Vous pouvez d'ailleurs suivre l'état d'avancement de la modernisation des armées sur le site internet dédié au baromètre de la LPM. Vous y retrouverez les chiffres les plus emblématiques, avec le rappel des objectifs et le niveau d'avancement des actions. Je tiens à ce que le ministère des armées communique en toute transparence sur son action, au regard de l'effort considérable consenti par les Français en sa faveur.

Le budget 2022 est un budget fidèle à l'ambition fixée par le Président de la République, celui d'un modèle d'armée complet permettant de mener à bien sa mission – protéger la France et les Français, aujourd'hui et demain.

C'est un budget au service de ceux qui nous défendent. C'est un budget au service des hommes et des femmes de nos armées qui se battent pour nous et pour qui, avec beaucoup d'honneur et de fierté, je me bats au quotidien, à vos côtés, depuis plus de cinq ans.

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, je vous remercie de cette présentation très claire. Nous vous donnons acte de votre détermination à mener ce combat budgétaire. Grâce à l'effort consenti, nos forces armées sont en passe de retrouver un niveau d'équipement et de conditions d'exécution de leur mission incomparable avec celui des années précédentes.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – La trajectoire budgétaire est respectée. Les premières livraisons arrivent, à la plus grande satisfaction de nos troupes.

Les membres de la commission ont toujours été à vos côtés, dans un esprit constructif.

Excepté la tragédie australienne de ces dernières semaines, les succès à l'export sont aussi au rendez-vous. Nous vous avons interrogée l'an dernier, à la même époque, sur l'impact de la vente d'avions de combat Rafale à la Grèce. La situation était déjà tendue pour nos armées. Elle l'est encore davantage cette année : la Croatie a fait part de son intention d'acheter 12 Rafale d'occasion. La Grèce a annoncé porter ses commandes à 24 appareils. Les appareils d'occasion sont prélevés directement sur nos forces, mais les appareils neufs sont prélevés sur nos commandes, ce qui est également préjudiciable à nos armées.

Pouvez-vous faire un point sur ces prélèvements et sur les commandes nouvelles effectuées en compensation, sur la question du retour des recettes issues des ventes d'appareils d'occasion et sur les décalages entre les prélèvements sur nos forces et l'arrivée des nouveaux appareils commandés ? Comment sera compensée cette réduction capacitaire temporaire ?

Des questions similaires se posent s'agissant de la vente de trois frégates de défense et d'intervention (FDI) à la Grèce – contrat nouveau dont nous nous réjouissons –, qui décale des livraisons à la Marine nationale. Nous nous réjouissons de nos succès à l'export et de nos partenariats stratégiques. Toutefois, comment mieux les anticiper et trouver des solutions pour que ces succès ne pénalisent pas nos propres forces ?

Enfin, vous avez mentionné l'amélioration du quotidien des soldats. Notre vigilance doit être entière sur ce point, car il s'agit d'un élément fondamental du moral des troupes sur le terrain. Avant de livrer ou simplement de commander du matériel, il est nécessaire de consulter les militaires.

Les entreprises de la BITD apportent une contribution essentielle à notre économie. La rédaction des appels d'offres pourrait inclure des critères qui nous permettraient d'acheter français. Concernant les fusils à pompes, nous avons privilégié l'allemand Heckler & Koch (HK). Un manufacturier d'armes français est en difficulté, et je pense qu'il serait intéressant de favoriser nos entreprises, car d'autres pays ne se gênent pas pour le faire. Les entreprises françaises avaient été exclues pour des marchés de fusils de précision, au prétexte qu'elles réalisaient un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros... ce critère est difficile à accepter. La rédaction des marchés devrait au minimum permettre aux entreprises françaises de concourir.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Ma question porte sur le BITD et le projet de texte européen visant à établir de nouveaux critères de label écologique de l'Union européenne pour les produits financiers. Je vous ai écrit à ce propos il y a plusieurs mois, mais votre réponse ne m'est toujours pas parvenue.

L'inquiétude grandit chez nos industriels. Le projet de texte se fonde sur un rapport du Centre commun de recherche, qui préconise d'exclure de ce label les entreprises impliquées dans la production et/ou le commerce d'armes conventionnelles et de produits militaires pour le combat si elles tirent plus de 5 % de leur revenu de ces activités. Nous savons combien les importations sont essentielles pour nos industriels. Cette restriction aurait un impact incroyablement négatif. Notre BITD attend votre réponse.

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Je salue, madame la ministre, votre implication personnelle constante pour l'amélioration de l'environnement

humain, professionnel et social de nos soldats. Un effort nécessaire a été produit en matière de petits équipements et la politique de MCO a été renouvelée. Les opérations d'export réalisées avec succès inspirent cependant des inquiétudes s'agissant des capacités de déploiement extérieur de nos forces armées.

La LPM a indéniablement constitué un progrès, même si je regrette, comme vous, la décision du Président de la République et du Premier ministre de ne pas appliquer l'article relatif à sa révision. Le défi spatial auquel est confrontée l'armée de terre illustre la nécessaire considération à accorder à ce secteur pour notre souveraineté.

Au-delà de mon interrogation sur le risque que l'Europe fait peser sur la BITD, ma question porte sur le financement des études amont. Conformément à la LPM, le budget dédié à l'innovation atteint 1 milliard d'euros pour 2022. Toutefois, les crédits destinés aux études amont concernant le secteur terrestre apparaissent inférieurs à ceux qui sont consacrés aux industries aéronautiques. Au regard des besoins de l'armée de terre à moyen terme, du programme Scorpion et du financement du programme Titan, et compte tenu de la nouvelle doctrine d'engagement majeur développée par le chef d'état-major des armées, ne conviendrait-il pas de rééquilibrer le montant des études amont vers nos industries terrestres ?

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – La LPM prévoit un renforcement des moyens en direction du renseignement et de la cyberdéfense, que le projet de loi de finances pour 2022 entérine. Toutefois, nous avons identifié deux sujets de préoccupation.

D'abord, la LPM fixe un objectif de 1 500 emplois équivalent temps plein (ETP) supplémentaires en 2025, mais la direction générale de la sécurité extérieure nous a rapporté des difficultés de recrutement de sous-officiers et dans le secteur de la cyberdéfense. Le ministère des armées a lancé des campagnes de recrutement, notamment dans le domaine de la sécurité informatique. Constatez-vous une pénurie de candidats ou un manque d'attractivité des conditions de recrutement ? En particulier, les rémunérations offertes apparaissent-elles suffisantes ?

Ensuite, l'affaire des sous-marins australiens comme les prises de position du Mali ou de l'Algérie mettent en lumière le caractère stratégique du renseignement et notre dépendance technologique envers notre allié américain. Ne faut-il pas renforcer davantage que ne le prévoit la LPM les moyens humains et techniques accordés aux fonctions de connaissance et d'anticipation de nos armées ?

M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Le projet de loi de finances pour 2022 attribue 4,5 milliards d'euros à l'entretien programmé des matériels (EPM), soit 100 millions d'euros de plus que l'annuité moyenne fixée par la LPM. Nous ne pouvons que nous en réjouir, à défaut de disposer des précisions que nous avons demandées sur le rythme de consommation des crédits d'EPM au cours de la programmation.

L'EPM apparaît déterminant en ce qu'il affecte directement le niveau de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) de nos équipements. Cette dernière constitue désormais la seule donnée disponible à l'appui de nos débats. Si le besoin de protéger les informations sensibles ne peut qu'être partagé, nous aimerions aussi connaître la disponibilité technique (DT), soit le nombre d'avions qui volent par an au sein d'une flotte.

Nous savons d'ores et déjà que 2023 constituera une année charnière en matière de renouvellement des aéronaves et des navires. Or, sans évoquer les conséquences de nos succès à l'exportation avec la Grèce et la Croatie ni les besoins liés à l'entretien des matériels vieillissants, il manque déjà 1,2 milliard d'euros sur les dernières annuités, sachant que le contrat de MCO Ravel concernant le Rafale devra être mis en œuvre.

Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Pour le service de santé des armées, l'écart s'est creusé entre le référentiel des effectifs en organisation (REO) et l'effectif réalisé. Le déficit est ainsi passé, pour les médecins de premier recours, de 97 postes en 2020 à 136 en 2021. Cette évolution me semble extrêmement préoccupante. Elle oblige à concentrer sur les mêmes effectifs la charge de projection du service. Le taux de projection des équipes médicales – 125 %, malgré l'apport des réservistes – a encore augmenté en 2020. Quelles sont les prévisions pour 2021 et 2022 ? Le taux de projection des équipes chirurgicales atteignait 200 % en 2020. Quelles sont les perspectives pour 2021 et 2022 ? Le service de santé a pourtant poursuivi sa participation à l'opération Résilience. Ne risquons-nous pas, à trop le mobiliser, de briser cet outil d'excellence ? Des postes seront-ils créés cette année ?

Comme mon collègue Olivier Cigolotti, je m'inquiète des répercussions des exportations sur la préparation opérationnelle. L'avenant au contrat Ravel devrait permettre de maintenir une DTO constante, mais des progrès restent attendus en matière de formation des pilotes. La LPM repoussait l'amélioration de la préparation opérationnelle à la prochaine période de programmation, mais elle n'avait pas prévu la détérioration de la situation due aux exportations. Comment envisagez-vous d'y remédier sans attendre 2025 ?

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure pour avis pour le programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». – Vous avez raison, l'amélioration du quotidien des combattants constitue un objectif majeur. Le plan de relance consacre des moyens à votre ministère. Comment s'articulent-ils avec le projet de loi de finances ? Correspondent-ils à une véritable augmentation de moyens ou à un redéploiement ? Dans quelle proportion bénéficieront-ils au programme 212 ? De même, parmi les 700 appels à projets, combien concernent ce programme, notamment les actions de verdissement des logements ? Les travaux de réhabilitation ont enregistré de lourds retards pendant la crise sanitaire. Pourrions-nous les rattraper ?

Enfin, le quinzième rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) met l'accent sur la reconversion, qui concerne 30 000 militaires chaque année. Quelles suites pensez-vous y donner ? Qu'est-il en particulier prévu pour l'accompagnement des militaires blessés et le suivi individualisé des reconversions ?

Mme Florence Parly, ministre. – S'agissant du Mali, nous avons à plusieurs reprises évoqué la manière dont l'opération Barkhane se transforme. Le Président de la République, après de longues consultations organisées dès le début de l'année 2021 avec nos alliés du G5 Sahel, a accepté de différer de quelques mois la mise en œuvre de cette transformation, afin que les pays concernés puissent s'adapter en connaissance de cause. Cette volonté de transformation ne signifie en rien que la France quitte le Sahel ni que la France quitte le Mali. J'insiste sur ce point, qui est au cœur de la désinformation qui est à l'œuvre. Nous ne quittons pas le Mali. Alors qu'un cinquante-deuxième militaire français a perdu la vie en combattant le terrorisme, nous ne donnons pas la preuve d'un quelconque désengagement : nous continuons à combattre le terrorisme et à payer le prix du sang pour cela.

J'ai récemment rencontré le ministre de la défense du gouvernement de transition du Mali. J'ai évoqué avec lui la rumeur relative au recrutement de mercenaires russes pour, soi-disant, selon les propos du gouvernement de transition, « combler le vide laissé par la France ». Nous ne laissons pas un vide au Mali, mais nous mettons en œuvre ce que nous avons annoncé depuis plus de huit mois, à savoir que nous céderions les emprises de Tessalit, Tombouctou et Kidal à la Minusma ainsi qu'aux forces armées maliennes. La relève par les forces armées maliennes vers le nord est notamment assurée dans le cadre des opérations logistiques qui ont lieu en ce moment et qui permettent le désengagement de nos matériels et de nos forces.

J'ai indiqué à mon interlocuteur que la présence de mercenaires poserait, non seulement pour la France, mais aussi pour bon nombre de pays qui apportent leur soutien au Mali, un problème de compatibilité. Nous ne pouvons pas cohabiter sur un même théâtre avec des mercenaires. J'ai par ailleurs indiqué qu'il ne me semblait pas que l'exemple centrafricain démontrât de façon éclatante un gain en termes de souveraineté puisque la société Wagner commet, en Centrafrique, des exactions, et y réduit les ressources disponibles pour l'État, à travers des concessions minières et la captation des ressources douanières. Ce qui prévaut en Centrafrique prévaudrait de la même façon au Mali.

J'ai également attiré l'attention du ministre de la défense sur le fait que la communauté internationale demeurerait attentive au respect des échéances liées à la transition et à l'organisation des élections d'ici février 2022 et que tout retard en la matière entraînerait des conséquences. Plusieurs pays riverains, dont le Niger, partagent cette préoccupation. Nous maintenons donc une pression diplomatique forte sur les autorités de transition. Pour sa part, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a indiqué qu'elle enverrait mi-octobre une mission de contrôle des opérations de préparation électorale.

M. Christian Cambon, président. – Si la présence de mercenaires russes sur le territoire malien venait à être prouvée, quelles en seraient les conséquences concrètes sur la présence des forces françaises au Mali ?

Mme Florence Parly, ministre. – Nous n'avons pas d'élément probant à ce jour et le Mali dénie toute contractualisation avec le groupe Wagner, d'où l'importance de mobiliser notre diplomatie et nos partenaires sur cette question, afin d'éviter la survenue d'une telle situation dont les conséquences seraient multiples. Nous avons été clairs avec les autorités de transition : nous ne cohabiterons pas avec des mercenaires sur le même théâtre.

Concernant l'impact des succès rencontrés à l'export par nos industries aéronautiques et navales, j'évoquerai d'abord le contrat grec, le seul en vigueur à ce jour, puisque les discussions se poursuivent avec la Croatie. Ce contrat porte sur dix-huit avions, dont douze d'occasion prélevés sur l'armée de l'air – six en 2021, puis six en 2022. Pour compenser cette ponction, nous avons commandé douze avions neufs qui nous seront livrés en 2025. Dans l'attente, nous avons érigé en priorité le rééquipement de quatorze appareils qui n'étaient plus en état de voler, en achetant, grâce au produit de la cession à la Grèce, les pièces nécessaires. Par ailleurs, dans le cadre du contrat Ravel, nous avons amélioré le taux de disponibilité des Rafale de 50 % depuis 2017. En jouant sur ces deux paramètres – amélioration de la disponibilité et remise en état de vol d'anciens appareils - nous parvenons à compenser la rupture capacitaire qui sera définitivement comblée par la livraison, en 2025, des nouveaux appareils. J'insiste sur le fait que ces appareils neufs permettront alors à l'armée de l'air de bénéficier d'un parc plus moderne que celui dont elle aurait disposé en l'absence de ces commandes.

Dans l'hypothèse où la commande croate viendrait à aboutir, nous étudions différents scénarii de compensation, afin de reconstituer la flotte et de renforcer les capacités techniques des avions. Nous manquons de pods de désignation Talios, de radars : le produit de la cession, qui sera entièrement réaffecté au ministère des armées, permettra de moderniser nos appareils, mais je ne peux, à ce stade, me montrer plus précise.

En l'absence de certitudes sur l'exportation de frégates de défense et d'intervention (FDI), j'ai annoncé au printemps l'accélération des commandes au bénéfice de la Marine nationale. Cette décision a donné de la visibilité à Naval Group et aux chantiers de Lorient, et a assuré la continuité des chaînes de production. Depuis, trois commandes fermes et une option ont été confirmées par la Grèce. Nous alternerons donc les livraisons à la Grèce et à la Marine nationale, selon un calendrier conforme à la LPM. Nous pourrions ainsi livrer rapidement la marine hellénique, ce qui a été un élément décisif dans le choix du gouvernement grec.

Les petits équipements peuvent parfois s'avérer inadaptés aux besoins, mais la situation décrite par M. Perrin demeure fort heureusement exceptionnelle. Je vais étudier les exemples cités et travailler sur le sujet avec les utilisateurs.

Enfin, soyez assurés que nous faisons au mieux concernant le financement de la BITD. Je comprends votre préoccupation.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis. – Je suis surpris que nous utilisions des véhicules étrangers. Cela serait dû aux appels d'offres européens. Les Allemands, qui roulent en Mercedes, ne doivent guère s'y soumettre... Nous devons privilégier les équipements français pour nos armées, comme le fait le ministère de l'intérieur pour les véhicules de police.

Mme Florence Parly, ministre. – Avec la taxonomie, nous nous trouvons au cœur des contradictions de la politique de défense européenne : des crédits sont affectés à la recherche militaire, tandis que le financement de nos industries de défense est mis à mal. Elles ne doivent pas être traitées comme le secteur du charbon ou de la pornographie ! Le ministère de l'économie partage notre préoccupation et le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est mobilisé. Je passe moi-même un temps infini à expliquer le risque auquel cette politique nous confronte à nos partenaires européens. Nous aurons un débat sur le sujet avant la présidence française de l'Union européenne. Je mènerai ce combat jusqu'au bout, soyez-en certains ! L'Union européenne doit envisager globalement le sujet de la défense. Nous ne nous laisserons pas faire.

Pour ce qui concerne l'armée de terre, les études amont portent sur le renouvellement du matériel, sur les travaux de rénovation des chars Leclerc et sur le partenariat franco-allemand pour la sortie d'un char du futur à échéance 2035. Certes, Monsieur Allizard, les crédits qui y sont affectés diminuent en 2022, mais il faut appliquer aux études amont une lecture pluriannuelle. Les industries terrestres affichent un carnet de commandes sans précédent : ces études seront préservées pour pouvoir l'honorer.

La LPM a fait de la cyberdéfense une priorité et prévu à son bénéfice 1 100 recrutements. Nous nous sommes aperçus rapidement qu'il convenait d'accroître l'effort et d'en accélérer la mise en œuvre. Aussi, nous avons porté l'objectif à 1 900 créations de postes, dont 370 en 2022. Nous rencontrons les mêmes difficultés de recrutement que les entreprises du secteur, confrontées à un vivier étroit et à des besoins considérables. Comme

elles, nous avons donc développé des formations en interne et cherchons à attirer de jeunes talents en proposant des postes à responsabilité. Des mesures catégorielles ont également été prises pour favoriser le recrutement, *via* une rémunération attractive, de contractuels experts.

M. Christian Cambon, président. – Ces recrutements font-ils l’objet d’un contrôle de sécurité ?

Mme Florence Parly, ministre. – Absolument. La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) réalise un ciblage approfondi des profils sélectionnés. L’effort réalisé en faveur du renseignement dans le cadre de la LPM est sans précédent. Nous avons également décidé, comme les Britanniques, de moderniser les conditions de travail de nos agents : un projet a été lancé pour la construction d’un nouveau siège, qui permettra la mise à disposition de nouveaux outils de travail.

Le service de santé des armées est fortement mobilisé dans sa mission traditionnelle de soutien des forces, mais également du fait de la crise sanitaire, avec, par exemple, l’installation d’un module de réanimation en Martinique ou l’injection d’un million de doses de vaccin à nos concitoyens. Entre 2009 et 2017, ses effectifs sont passés de 16 000 à 14 500. Nous avons mis fin à cette érosion et annoncé, l’an passé, des recrutements et des investissements, à hauteur de 160 millions d’euros. En 2022, les effectifs seront portés à 14 842, pour atteindre 15 000 en 2025. Nous portons également un projet de modernisation de l’hôpital Laveran à Marseille, pour lequel nous sommes en discussion avec l’agence régionale de santé et le ministère de la santé.

J’en viens à la question sur le plan de relance. Je vous rassure, il s’agit bien d’argent supplémentaire pour le ministère des armées. Les 700 projets et les 200 millions d’euros que j’ai mentionnés s’ajoutent à son budget. Il n’y a pas de phénomène de vases communicants. Les projets concernent la rénovation énergétique : le renouvellement des chaudières au fioul, la suppression des chaudières à charbon, l’amélioration de l’isolation de notre patrimoine bâti. Grâce à ces fonds, nous irons plus vite.

Le retard est rattrapé, pour l’essentiel, concernant le logement. Nous tiendrons nos objectifs, ce qui représente un véritable fait d’armes, car les entreprises du BTP n’ont pas attendu le ministère des armées pour remplir leurs carnets de commandes.

L’armée accompagne des dizaines de milliers de reconversions chaque année, car notre flux d’entrées et de sorties est très dynamique. En effet, nous recrutons chaque année 26 000 jeunes. Nous cherchons constamment à améliorer la qualité de notre accompagnement. Certains militaires n’ont pas besoin d’accompagnement spécifique, car ils ont acquis des qualifications qui les rendent parfaitement exportables dans le marché du travail. D’autres sont accompagnés par Défense mobilité, l’agence de reconversion de la défense.

Nous passons des conventions avec les entreprises, pour bien faire connaître les qualifications de nos militaires, en particulier des blessés, puisque les entreprises ont des obligations d’emploi envers les personnes présentant des handicaps. Nos blessés ont des qualités de résistance et de combativité éprouvées, qualités professionnelles précieuses pour les employeurs. Nous allons travailler sur les propositions du rapport sur la deuxième vie professionnelle de nos militaires élaboré par le HCECM, pour élever encore notre niveau d’accompagnement.

M. Jacques Le Nay. – La construction de milliers de logements est la bienvenue, mais comment sera-t-elle financée ?

Vous souhaitez un renouvellement du parc de véhicules blindés. Cependant, quel est l'impact sur la préparation opérationnelle du retard de livraison des Griffon ? Comment expliquez-vous la réduction, par rapport à l'objectif fixé pour 2025, du nombre des livraisons de véhicules blindés légers, de Griffon et de véhicules pour les forces spéciales ?

M. Jean-Marc Todeschini. – La période est assez mouvementée pour votre ministère et pour notre diplomatie : affaire des sous-marins en Australie, situation au Mali, à laquelle s'ajoute cette convocation de notre ambassadeur. Le Mali se permet de donner des leçons à la France, et nous ne pouvons qu'être solidaires avec le Gouvernement.

Je salue la progression annoncée de 1,7 milliard d'euros pour le budget, mais je ne souscris pas du tout à vos propos concernant la situation que vous avez trouvée lors de votre prise de fonction. Les équipes de M. Jean-Yves Le Drian n'auraient-elles rien fait ? Ce n'est pas la vérité.

Pour le reste, nous devons vous faire confiance sur parole. Nous n'avons pas été destinataires d'éléments factuels et de documents de présentation du budget. Cette audition est une tribune qui vous permet de faire des annonces. Vous avez rendu hommage à notre travail, mais il nous est difficile d'exercer nos prérogatives en se fondant sur des communiqués de presse.

Vous parlez de 26 000 recrutements et de 450 créations de postes. Vous avez aussi dit que le nombre de postes s'élevait à 1 900 pour la cyberdéfense et le renseignement. Ainsi, 25 550 personnes vont-elles quitter leur emploi ? Quelle est la répartition des recrutements ? La direction des ressources humaines du ministère de la défense a-t-elle été calibrée pour réaliser ce travail ? Recruter et fidéliser les nouvelles recrues représente un travail important.

Concernant les rémunérations, 70 millions d'euros sont consacrés à la NPRM. Quelle est la répartition prévue entre les différentes armées et les grades ?

À terme, le plan familles permettra de construire 15 000 logements. Le communiqué de presse du ministère indique 3 000 nouvelles constructions, sans indiquer d'échéance claire. Pourriez-vous nous préciser le calendrier et la répartition territoriale de ce plan de construction ?

En conclusion, concernant l'Europe de la défense, vous présentez un engagement de 1,2 milliard d'euros, sur des projets financés par le fonds européen de défense. Quelle est votre vision de l'Europe de la défense ? Est-ce une vision réductrice et à moindre coût d'une véritable défense européenne ? Il faut certes financer les grands projets, mais pourrions-nous avancer sans une politique extérieure commune aux différents États ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je salue la priorité que vous accordez aux recrutements dans le domaine de la cyberdéfense, d'autant qu'une puissance étrangère est dotée de plus de 22 millions de cybercombattants, dont l'objectif est de nous livrer une guerre informationnelle et économique.

Ma question porte sur la revalorisation du point d'indice de pension militaire d'invalidité (PMI). La dépense s'élève à plus de 32,8 millions d'euros pour le

1^{er} janvier 2022. Cette dépense est indexée sur l'évolution moyenne de la rémunération indiciaire de la fonction publique de l'État. La valeur de ce point ne progresse cependant pas au même rythme que l'inflation. Compte tenu des difficultés que nos invalides de guerre continuent d'affronter, les efforts budgétaires seront-ils poursuivis ?

Mme Florence Parly, ministre. – Madame Carlotti, la question du financement du plan Ambition logement sera résolue dans les prochains jours pour pouvoir notifier le contrat en 2022. Je pourrai alors vous en parler plus en détail.

S'agissant de la programmation budgétaire, Monsieur Todeschini, je n'ai pas dit que j'avais trouvé, en prenant mes fonctions, une situation catastrophique. Les crédits du ministère de la défense ont diminué jusqu'aux attentats de 2015. Ce n'est que la réalité ! On ne peut pas modifier rapidement la direction d'un paquebot à grande vitesse : l'élan inédit de la LPM produit des effets dans le temps. Les militaires commencent seulement à constater les résultats concrets de quatre années d'investissement massif. On ne compense pas vingt-cinq ans de baisse de crédits par un coup de baguette magique ! Le travail considérable réalisé depuis 2017 a redonné de la confiance et de la visibilité. Ce gouvernement et le Président de la République auront tenu parole.

Les 450 créations nettes de postes pour 2022 se répartiront comme suit : 146 pour le renseignement, 135 pour la cyberdéfense, 18 pour le numérique, 93 pour le renforcement des unités opérationnelles des forces armées, 24 pour le soutien à l'exportation et 25 pour l'accompagnement à la transformation du ministère. La première tranche de la NPRM a permis de mettre en place une nouvelle indemnité de mobilité géographique qui a bénéficié, en 2021, à 25 000 militaires mutés au cours de l'année. Une enveloppe supplémentaire de 38 millions d'euros a été consacrée à ces mesures. La crise sanitaire n'a pas modifié le rythme de mise en œuvre.

S'agissant d'Ambition logement, nous avons demandé au concessionnaire d'être en mesure de lancer des permis de construire dès 2022 et de pouvoir ainsi déployer ce projet de construction de 3 000 logements dès l'an prochain, ce qui ne signifie pas bien sûr que ces logements seront livrés en 2022

Nous devons mobiliser nos partenaires autour de l'Europe de la défense. À cet effet, nous travaillons sur un document, « la boussole stratégique », dans la perspective de la présidence française. C'est en quelque sorte le Livre blanc de la défense européenne. Une quarantaine de projets seront prochainement actifs dans le cadre de la coopération structurée permanente. L'annuité du fonds européen de défense s'élèvera à 1,2 milliard d'euros en 2022, dont une partie significative devrait bénéficier aux industries françaises.

Monsieur Cigolotti, les documents budgétaires, désormais accessibles, font état de la DTO pour le Rafale. La DT, en revanche, ne fait plus l'objet d'une communication libre, du fait des nouvelles règles de classification. Nous pourrions néanmoins vous répondre, par courrier et en format « diffusion restreinte spécial France ». Le Parlement ne verra pas son niveau d'information diminuer.

Malgré la crise sanitaire, nous avons tenu le calendrier du déploiement des premiers Griffons au Mali. La cible a été révisée à 45 % du programme en 2025, ce qui est satisfaisant et nous permet de soutenir la rénovation du char Leclerc, l'accélération du programme d'Engin blindé du génie et le VBAE.

Enfin, je préfère laisser à ma collègue ministre déléguée le soin de vous annoncer des mesures en faveur des pensions militaires d'invalidité.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, Madame la ministre, d'avoir répondu avec précision à nos questions. L'actualité récente souligne la nécessité de l'effort réalisé. Nous resterons vigilants et mobilisés, y compris en faisant entendre notre voix à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Madame la Ministre, puisque c'est votre dernier budget, je vous renouvelle la reconnaissance de la commission pour l'attention que vous avez portée à ce que les engagements budgétaires soient tenus.

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

La réunion est close à 18 heures 25.

Mardi 12 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Projet de loi de finances pour 2022 -Audition de M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées

M. Christian Cambon, président. – Notre seconde audition de l'après-midi s'inscrit dans un cycle consacré à la conclusion du pacte Aukus et à l'annulation par l'Australie d'un contrat prévoyant la livraison de douze sous-marins.

Au terme de ces auditions, la commission examinera l'opportunité de poursuivre ses travaux en demandant à se voir attribuer les prérogatives d'une commission d'enquête. Nous avons donc besoin de réponses précises à nos questions précises.

Nous avons entendu la semaine dernière Pierre Éric Pommellet, PDG de Naval Group, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, ainsi que le directeur général de la sécurité extérieure (DGSE). Nous sommes toutefois encore en attente de clarifications, concernant notamment cette négociation secrète, menée pendant dix-huit mois, qui a abouti à un renversement lourd de conséquences.

N'avons-nous rien vu ou – ce qui serait tout aussi grave – n'avons-nous rien pu faire pour éviter cette catastrophe ? Le journal *Le Monde* affirmait il y a trois jours : « *La valse du partenariat stratégique franco-australien souffrait d'arythmie depuis longtemps. Les Français ne l'ignoraient pas, mais comme dans toute relation fragile, ils évitaient d'en parler* ». Qu'en pensez-vous ? En quoi a consisté la mission en Australie de l'amiral Morio de l'Isle au mois d'août dernier envoyé par le Gouvernement ? Quels en ont été les résultats ?

Quelle est votre analyse sur l'influence à court et moyen termes de ce revirement sur les équilibres de la zone indopacifique ? Quelles seront les conséquences à moyen terme de cette trahison sur notre relation avec l'Australie ?

Avons-nous les moyens de nos ambitions en zone indopacifique ? Quel est l'état des lieux exact de nos capacités dans cette zone où sont déployés 7 000 de nos soldats, concentrés essentiellement à La Réunion et à Djibouti ? Ces capacités ne sont-elles pas très insuffisantes ? Pouvez-vous nous préciser le calendrier de réalisation du programme des nouveaux patrouilleurs outre-mer ? Nos efforts capacitaires ne devraient-ils pas être réévalués ?

Plus généralement, faut-il revoir nos outils ? Le partenariat stratégique n'est-il pas une arme à double tranchant si nous ne sommes pas en mesure de converger dans la durée avec l'analyse stratégique de notre partenaire ?

En outre, cette rupture brutale intervient dans un moment de dégradation globale du contexte stratégique et de fragilisation de notre relation avec nos alliés américains et britanniques. La récente visite à Paris du secrétaire d'État Blinken a-t-elle eu une portée concrète ? Quels enseignements entendez-vous tirer de cet épisode dans le cadre des discussions actuelles sur la définition d'un nouveau concept stratégique de l'OTAN ? M. Stoltenberg a déclaré à Lisbonne que puisque les présidents français et américain s'étaient parlé, l'épisode était clos.

Enfin, au-delà des déclarations de principe, cet épisode est-il de nature à encourager nos partenaires européens sur la voie de l'autonomie stratégique ?

Mme Florence Parly, ministre des armées. – Je tiens d'abord à vous informer du décès de M. Hubert Germain, notre dernier Compagnon de la Libération. J'ai une pensée émue pour lui, sa famille et ses frères d'armes qui nous ont quittés. C'est un moment important de notre histoire.

Pardonnez la technicité de certains rappels, mais le sujet les mérite, car les déclarations et écrits furent nombreux et parfois contestables. Or cette affaire mérite de la clarté.

En décembre 2016, un accord intergouvernemental a été signé entre la France et l'Australie pour renforcer la coopération bilatérale de défense et en particulier accompagner l'Australie dans la création de sa propre industrie navale. Cet accord, conclu pour une période initiale de trente ans, prévoyait le développement et la construction par Naval Group de douze sous-marins de classe Attack, une version conventionnelle de nos sous-marins à propulsion nucléaire Barracuda.

Quel était le contexte stratégique à l'époque ? Il n'était pas fondamentalement différent de celui que nous connaissons actuellement, avec une montée en puissance rapide et dans tous les domaines de la Chine, notamment dans la zone indopacifique.

Que voulaient les Australiens ? Si Naval Group a remporté la compétition pour remplacer les sous-marins Collins, face à une offre allemande et une offre japonaise, c'est parce que l'offre française répondait aux besoins exprimés par les Australiens, c'est-à-dire remplacer un sous-marin capable d'aller loin et d'être, selon les termes de l'appel d'offres, supérieur géographiquement donc un sous-marin océanique ; mais aussi un sous-marin

pleinement souverain, c'est-à-dire opéré et entretenu par les Australiens ; enfin un sous-marin à propulsion classique. Naval Group a donc développé une version dérivée du sous-marin nucléaire Barracuda.

Sur la question de la propulsion, l'opinion publique australienne est très opposée à l'énergie nucléaire. Dès 2009, le *Defense White Paper*, l'équivalent de notre Livre blanc, avait explicitement écarté la possibilité d'une propulsion nucléaire. Cette décision a été confirmée dans les Livres blancs de la défense australiens de 2013 et de 2016, adoptés sous des majorités politiques différentes.

En novembre 2019, Mme Reynolds, alors ministre des armées, déclarait devant le Sénat australien : « *Je peux confirmer qu'un sous-marin à propulsion nucléaire n'est pas une option que nous considérons pour la classe Attack.* »

La France n'était pas le seul fournisseur de ces sous-marins : Naval Group était en effet associé à l'industriel américain Lockheed Martin, chargé du système de combat du sous-marin. Il s'agissait donc, dès le départ, d'une forme de partenariat industriel avec les États-Unis qui venait donc appuyer le partenariat stratégique franco-australien. Il est d'autant plus choquant que Washington n'ait pas jugé nécessaire de nous consulter sur ce qui se tramait à l'initiative des Australiens. Alors que nous évoquions régulièrement l'importance du programme de sous-marins australiens, les occasions ont été nombreuses.

Cette organisation de programme entre Naval Group, étant chargé de la coque, et Lockheed Martin, du système de combat, de l'intégration et des sonars, permettait à l'Australie de garantir pleinement sa souveraineté, puisque la France ne savait rien de ce que les États-Unis proposaient et vice versa. La seule partie véritablement omnisciente dans ce programme d'armement, et responsable de sa conduite de bout en bout, c'était l'Australie. J'insiste sur ce point, cette rupture de contrat, ce n'est pas l'échec de la France, c'est l'échec de l'Australie : un échec industriel et diplomatique pour l'Australie.

Permettez-moi d'insister sur le rôle que la France a joué pour assurer le succès de ce programme. Notre effort d'accompagnement a été d'une ampleur et d'un niveau exceptionnels, à la hauteur des enjeux de ce partenariat. Ainsi, nous avons mis en place un pilotage extrêmement serré de ce contrat.

Sur le plan technique tout d'abord, avec une équipe dédiée au sein de la direction générale de l'armement (DGA).

Sur le plan militaire ensuite, avec une présence inédite en zone indo-pacifique et un rapprochement de nos marines et de nos armées de l'air, dont le point culminant fut la mission Marianne à la fin de l'année 2020 : l'envoi depuis la France d'un sous-marin nucléaire d'attaque jusqu'en mer de Chine, avec une escale à Perth.

Sur le plan politique enfin, avec des échanges au niveau ministériel à un rythme bien plus soutenu qu'initialement prévu dans l'accord intergouvernemental. Cela a représenté trente-cinq entretiens bilatéraux avec mes quatre homologues qui se sont succédé depuis 2017, deux déplacements en Australie, sans compter les nombreuses visites de délégations australiennes en France qui se sont arrêtées avec la crise sanitaire. J'ai notamment assisté à Canberra, en février 2019, à la signature du contrat-cadre entre Naval Group et le gouvernement australien.

Dans le cadre de ces échanges réguliers, il est apparu à la fin de l'année 2019, moins d'un an après la signature du contrat-cadre, que le gouvernement australien était régulièrement attaqué par son opposition et par presse interposée sur l'insuffisante participation de l'industrie australienne à ce programme. Face à ces critiques, en février 2020, Mme Reynolds m'a signalé qu'une absence de réponse rapide de Naval Group sur ce sujet mettrait le programme en risque. Un mois plus tard, en mars 2020, Naval Group change de PDG ; je fixe immédiatement à M. Pommellet sa feuille de route, concernant en particulier la montée en puissance de l'industrie australienne dans le programme. Je lui indique premièrement que le programme des sous-marins australiens doit constituer la priorité absolue du groupe au regard de sa dimension stratégique et deuxièmement qu'il est urgent de répondre aux demandes australiennes.

Des négociations s'engagent, en pleine pandémie, alors qu'il était impossible de se déplacer en Australie, le pays ayant totalement fermé ses frontières jusqu'au début de l'année 2021. Ces négociations ont été encadrées par six entretiens téléphoniques que j'ai eus avec Mme Reynolds, complétés par des échanges réguliers entre la DGA et l'équipe australienne, ainsi que par un déplacement de M. Pommellet en Australie au mois de février 2021. Ces négociations ont conduit en septembre 2020 à la décision de concevoir une partie du sous-marin en Australie. Elles ont abouti en mars 2021, avec l'intégration dans le contrat-cadre entre Naval Group et le gouvernement australien d'une clause acceptable par tous, qui fixait une exigence de 60 % de la valeur du contrat réalisé en Australie. Cette demande ne figurait pas dans l'accord initial mais était devenu central pour garantir la poursuite du programme dans les meilleures conditions. Je note d'ailleurs que l'entreprise américaine Lockheed Martin, fournisseur du système de combat, n'a jamais eu à prendre d'engagements comparables.

Nous avons donc toujours fait le nécessaire pour trouver des solutions afin de répondre aux besoins du client. Grâce à la mobilisation de l'équipe France, cet irritant politique majeur a donc été résolu en mars 2021. La même méthode nous a permis, depuis ma prise de fonction, de résoudre les autres irritants, sur les coûts et le planning. En mars 2021, la Cour d'audit australienne a d'ailleurs considéré que le programme de sous-marins français était « *conforme au budget et au planning* ». Et mon nouvel homologue, M. Dutton, a considéré pour sa part le 11 juin 2021 que le programme était « *back on track* », littéralement « remis sur les rails ». Nous avons donc mis en place une méthode qui a permis de lever, un à un, tous les obstacles ayant émaillé la vie de ce programme, à l'image de tous les programmes complexes que nous menons pour nous-mêmes.

En réponse à ceux qui penseraient que nous aurions dû détecter en amont un plan B australien, permettez-moi de citer les propos que M. Moriarty, n° 2 du ministère australien de la défense, a tenus le 3 juin 2021 ; ils ont souvent été tronqués et sortis de leur contexte. Parlant de planification de précaution, il indiquait : « *Nous sommes très engagés pour conduire à son terme le programme Attack, mais il est approprié de regarder des alternatives pour le cas où nous ne serions pas en mesure d'avancer.* » M. Dutton, mon homologue australien, ne m'a pas dit autre chose lorsque je l'ai eu en ligne quelques jours plus tard et, le 11 juin, il déclare publiquement que le programme est remis sur les rails.

Tout au long de l'été 2021, les échanges politiques ont permis de constater que la partie australienne n'adressait aucun reproche au projet industriel sur le plan technique. Au contraire, à l'issue de la réunion du 30 août en format « 2+2 », regroupant les ministres de la défense et les ministres des affaires étrangères des deux pays, nous avons réaffirmé publiquement dans un communiqué l'importance du programme des futurs sous-marins pour

nos deux pays. Nous préparions alors l'échéance majeure attendue pour septembre, la signature du prochain contrat.

Quelques jours plus tard, par lettre en date du 15 septembre adressée par le gouvernement australien à son fournisseur Naval Group, les Australiens annoncent que les résultats de la revue d'évaluation des performances du sous-marin étaient conformes aux besoins exprimés par l'Australie : c'est donc bien un *satisfecit* donné à Naval Group, quelques heures seulement avant l'annonce de la dénonciation du contrat.

En effet, le même jour, l'Australie annonce un partenariat stratégique avec les États-Unis et le Royaume-Uni, pour notamment construire des sous-marins à propulsion nucléaire, décision à rebours de celles de Mme Reynolds en novembre 2019 que j'ai rappelées. L'option d'un sous-marin nucléaire avait pourtant été écartée dans le cadre des Livres blancs de la Défense que j'ai cités tout à l'heure, ainsi qu'en 2014, lors du lancement de la compétition industrielle. Jamais ce paramètre de la propulsion conventionnelle n'a été remis en question tout au long des échanges que nous avons eus avec les Australiens.

Il n'y a donc eu de la part de la France depuis 2016 aucune naïveté ni aucune légèreté dans l'accompagnement politique de ce projet majeur, et ce à tous les niveaux, du Président de la République, du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, de moi-même, ou de l'administration française. Quand des difficultés industrielles ou techniques sont apparues, comme ce fut le cas en 2020, nous y avons répondu avec détermination, en lien avec l'industriel, et nous les avons résolues. Quand nos interlocuteurs australiens ont fait état d'une évolution de leur analyse de leur environnement stratégique, nous avons été immédiatement à leur contact et à celui des Américains pour en discuter avec eux, leur présenter notre vision des choses et leur faire part de notre disponibilité à y apporter une réponse.

Je voudrais préciser la nature de notre dialogue avec les Australiens au cours des dernières semaines. C'est pour répondre à la montée en puissance de la Chine que le programme avait été lancé et notre partenariat renforcé, dès 2016. À l'époque, la demande australienne était claire : pour faire face à la Chine, la marine australienne devait se doter d'une sous-marine à propulsion conventionnelle de classe océanique, c'est-à-dire lui permettant d'opérer dans un large rayon d'action, bien au-delà des zones côtières. Or, à partir du début de l'été 2021, soit moins de trois mois avant la décision de sortir du programme, les Australiens émettent pour la première fois devant nous une hésitation de nature stratégique. En substance, ils se demandent si, au regard de la montée en puissance des capacités militaires chinoises, le programme répond à leurs besoins. Ils partagent avec nous une évaluation qui met l'accent sur les progrès technologiques de la Chine et la multiplication de ses moyens. Ils s'interrogent sur la capacité d'un sous-marin conventionnel à opérer en mer de Chine méridionale dans les décennies à venir.

Cette hésitation stratégique nous surprend, mais elle ne nous laisse pas inactifs. Tout au long de l'été, nous multiplions les échanges, à tous les niveaux, avec les Australiens, pour comprendre leur raisonnement et apporter des réponses à leurs questionnements. À aucun moment, ils ne nous disent avoir pris une décision d'abandon du programme FSP, ni, *a fortiori*, envisager de basculer vers un programme de développement d'une sous-marine à propulsion nucléaire. Ces échanges ont lieu à mon niveau et au niveau des services. Par ailleurs, nous avons envoyé en Australie, fin août, un émissaire, l'amiral Morio de l'Isle, ancien haut responsable de notre force océanique stratégique et fin connaisseur du programme Barracuda, qui se soumet à une quatorzaine avant de rencontrer, début septembre, plusieurs

hauts responsables, dont le ministre Dutton, le chef d'état-major des armées et le chef d'état-major de la marine australiens. Sa mission est simple : comprendre et expliquer. En s'appuyant notamment sur le retour d'expérience de la mission Marianne, il établit un certain nombre de réalités opérationnelles concernant les performances du futur sous-marin, notamment en matière d'autonomie et de discrétion. Sa conclusion est sans appel : le sous-marin de classe Attack sera encore très performant à l'horizon 2050 contre la menace chinoise.

Comme vous le voyez, l'engagement du Gouvernement a été total et constant. Nous avons abordé chaque difficulté soulevée par les Australiens, politique, stratégique ou technique, avec méthode et sérieux.

Enfin, je ne voudrais pas vous laisser l'impression que notre approche aurait été purement défensive ou réactive. Nous avons fait vivre de façon proactive notre partenariat avec l'Australie. Celui-ci s'est considérablement densifié au cours des dernières années. J'ai mentionné l'accueil du sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) *Emeraude* à Perth du 9 au 11 novembre 2020, je pourrais signaler les interactions entre nos marines lors de l'exercice *La Pérouse* dans le golfe du Bengale ou encore le transit conjoint de nos bâtiments en mer de Chine méridionale en avril et mai 2021 qui ont été les marqueurs les plus spectaculaires de cet approfondissement de nos relations militaires. À ceci s'ajoute la participation régulière de nos armées à des exercices tels que Pitch Black ou Croix-du-Sud.

J'espère que vous avez donc bien conscience que l'Australie a joué double jeu. Aurions-nous pu empêcher cette rupture ? Ou plutôt, aurions-nous pu la prévoir ? Pouvait-on imaginer que l'Australie renoncerait à sa souveraineté ? Pouvait-on imaginer qu'elle renoncerait à disposer de sous-marins capables d'agir et d'être entretenus de façon autonome ? Évidemment non, puisqu'il s'agissait justement des objectifs fondamentaux qui l'avait amenée à lancer ce programme FSP. Est-ce que nos services de renseignement auraient pu l'anticiper ? Ce que je peux vous dire aujourd'hui, c'est qu'entre très proches partenaires, ce qui était le cas de la France et de l'Australie, les rapports doivent être fondés *a priori* sur la confiance et non sur la mise en doute de la parole donnée. Ce n'est pas de la naïveté, la confiance est au cœur des relations entre alliés et partenaires stratégiques. Or, ce partenariat Aukus, j'insiste, a été négocié dans le plus grand secret. Seules quelques personnes semblent avoir été au courant et le choc a été si grand pour les équipes chargées du FSP au ministère australien de la défense qu'un soutien psychologique a dû être mis en place. Vous aurez remarqué qu'il n'y a eu absolument aucune fuite ; c'est assez exceptionnel, et cela indique qu'il s'agissait bien d'un secret d'État.

Quel est l'impact pour Naval Group et pour notre industrie navale ? Avant de répondre à cette question, je voudrais dire à nouveau, haut et fort, que l'excellence de cette dernière n'est pas remise en cause, non plus que la qualité de nos équipements. L'excellence de Naval Group a été soulignée à plusieurs reprises et elle n'est pas en question dans cette rupture. Le programme était à l'heure, il respectait ses coûts et il respectait les exigences techniques fixées par le client. La phase suivante était prête à être contractualisée. La lettre du 15 septembre concernant la *System Functional Review*, la revue d'évaluation des performances, indiquait que tous les feux étaient au vert pour cela. Je précise que ce n'est pas toujours le cas, comme le démontre le programme des frégates britanniques qui doivent être construites pour les Australiens.

Je reviens maintenant à l'impact économique de la rupture de ce contrat. Il est limité, et cela tient à l'architecture même du contrat, lequel n'était pas d'un seul bloc, mais

composé de tranches qui se négocient étape après étape. La réalité est donc très loin de tous les montants qui ont été fantasmés ces dernières semaines, notamment dans la presse. La tranche du contrat dans laquelle nous étions engagés concernait les études dites de *basic design*, devant aboutir au dessin industriel du sous-marin. Depuis le début du programme, c'est près de 900 millions d'euros que le gouvernement australien a versés à Naval Group. Les études ont été réalisées. Elles seront donc payées jusqu'au dernier centime. Le ministère des Armées sera là pour soutenir Naval Group. L'Australie a dénoncé ce contrat non pas pour faute de l'industriel, mais pour convenance. L'accord passé entre Naval Group et le gouvernement australien contient des clauses qui seront invoquées pour protéger au mieux les intérêts de Naval Group ainsi que de ses fournisseurs, qui sont aussi les intérêts de la France. Nous allons donc soutenir Naval Group et ses fournisseurs ainsi que les fournisseurs français de Lockheed Martin pour qu'ils soient *a minima* remboursés des frais qu'ils ont engagés sur ce contrat.

Le ministère est également mobilisé, avec les élus des territoires concernés ainsi que Naval Group, pour trouver des solutions et assurer le maintien des compétences. Les programmes français, tels que le sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération (SNLE), dont j'ai annoncé le lancement en février 2021, et la poursuite du programme Barracuda, y contribueront. Nous avons d'ailleurs su rebondir très rapidement, ce qui prouve, s'il en était besoin, la solidité de notre industrie et de l'entreprise Naval Group. Le 28 septembre dernier, j'étais ainsi avec le ministre grec de la défense et les PDG de Naval Group et de l'entreprise MBDA. Nous avons signé un traité historique dans le cadre duquel nous construirons trois frégates de défense et d'intervention, plus une quatrième en option, nous assurerons leur maintenance et nous fournirons à la Grèce les armements associés. Ce choix grec confirme que l'industrie navale française est à même de proposer une offre au meilleur standard mondial, mais aussi que notre industrie de défense est un moteur de l'économie et de la vitalité de nos territoires.

La crise actuelle implique, bien sûr, de revisiter notre relation bilatérale avec l'Australie. Il faudra du temps pour la reconstruire, tant la confiance a été abîmée. Dans le même temps, nous avons engagé un dialogue avec les États-Unis pour tirer toutes les conséquences de cette rupture de confiance entre alliés.

De tels comportements affaiblissent des alliés qui défendent la voie du multilatéralisme avec conviction et nous savons tous à qui cela profite. Après l'Afghanistan, le cas de l'Australie nous montre donc que nous devons redoubler d'efforts pour construire une Europe de la défense qui nous permette d'être capables d'agir partout où nos intérêts sont en jeu. Et la zone indo-pacifique est une des régions du monde où nous en avons.

Ne vous y trompez pas : l'annulation de ce contrat n'invalide pas notre stratégie dans cette zone. Certains laissent entendre que la France s'y serait égarée, qu'elle y aurait des ambitions déplacées. Laissez-moi vous dire que je ne partage pas du tout cette vision minimaliste du rôle de notre pays : la France a des intérêts à défendre et un rôle à jouer. Nous proposons aux acteurs de cette région une stratégie dont les objectifs sont clairs : défendre notre vision de cet espace comme un espace de droit et ne faire preuve d'aucune naïveté sur les intentions chinoises, mais refuser d'être l'otage de la rivalité entre la Chine et les États-Unis.

Comme vous le savez, nous sommes une Nation souveraine de la zone indopacifique dans laquelle près de deux millions de Français et plus de 7 000 militaires sont présents. Nous y comptons 93 % de notre zone économique exclusive. Notre présence nous

rend légitime et cela nous oblige : nous avons donc toutes les raisons d'y jouer un rôle à la hauteur de nos responsabilités et de nos intérêts et la rupture de ce contrat n'y changera rien. Nous ne sommes pas seuls dans cette zone, nous avons des partenariats importants avec l'Inde, le Japon, Singapour, la Malaisie et l'Indonésie. En étroite coordination avec nos partenaires européens, nous y resterons pleinement engagés, car nos intérêts y sont essentiels, et nous continuerons à y promouvoir le multilatéralisme, qui est nécessaire à la stabilité régionale. Nous porterons donc ensemble, avec l'Union européenne, l'ambition d'une région indopacifique ouverte et inclusive, porteuse des intérêts légitimes de tous ses acteurs.

Nous allons donc continuer de construire l'Europe de la défense. Je pense particulièrement à la Boussole stratégique, le premier livre blanc de la défense européenne, qui sera l'une des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022.

M. Cédric Perrin. – Si l'on en croit ce qu'on lit dans la presse, la rupture relève plus d'un long adultère que d'une trahison soudaine. Le *Sydney Morning Herald* indique ainsi que Scott Morrison aurait demandé, début 2020, à un petit cercle au sein de la défense australienne, si l'option d'une propulsion nucléaire était envisageable. Des mois de mensonges ont suivi, durant lesquels la presse s'est fait l'écho de difficultés dans le partenariat franco-australien, ce que vous ne pouviez ignorer. Avez-vous évité d'en parler ?

Les montants avancés aujourd'hui dans la presse sont ceux qui avaient été évoqués à l'époque par le Gouvernement, quand il était question du « contrat du siècle ». Personne ne parlait alors d'un accord stratégique fait de plusieurs contrats subséquents. Il aura fallu attendre cette affaire pour que cette réalité soit révélée à l'opinion publique.

Qu'en est-il du risque d'escalade nucléaire ? Nous étions le week-end dernier à la session plénière de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Il est avéré que le programme nucléaire chinois se modernise ; cet été, des chercheurs indépendants ont repéré dans deux zones s'étendant chacune sur plusieurs centaines de kilomètres carrés la mise en œuvre de silos de missiles, nucléaires sans doute, qui pourraient être des DF-41. Ceci est à prendre avec prudence et pourrait témoigner d'un changement radical dans la stratégie nucléaire chinoise. La Chine pourrait-elle utiliser l'accord Aukus pour justifier un tel changement de doctrine ? La Chine a estimé qu'Aukus risquait d'aggraver la course aux armements dans la région. Sans être dupes de l'instrumentalisation politique par la Chine de cette nouvelle alliance, ne craignez-vous pas une fragilisation du régime de non-prolifération ?

Je voudrais enfin évoquer la Nouvelle-Calédonie, notre point d'appui majeur dans la zone, dont nous avons le sentiment qu'il n'est pas activement défendu par le Gouvernement, alors même que, si le référendum du 12 décembre devait être défavorable à la France, cela emporterait des conséquences dramatiques pour notre présence dans ce secteur.

Enfin, je relève que le nouveau chef d'état-major de l'armée britannique est l'ancien chef de la *Royal Navy*. Faut-il y avoir une provocation supplémentaire ?

M. Joël Guerriau. – La rupture se fait pour convenance, ce qui indique bien que nous pouvons rester fiers de notre industrie et de notre capacité à intervenir dans un domaine si complexe ; je suis très fier de notre Nation.

Cette rupture est surprenante, car elle ne va pas dans le sens des intérêts des Australiens, qui souhaitaient une indépendance à 60 % du contrat. De même, alors qu'il s'agit

d'aller vite, face à une grande puissance voisine qui construit très vite une flotte importante, en quoi cette mesure les aidera-t-elle ? Cela ne va que les retarder. De plus, ils fragilisent leur propre situation : ils s'engagent dans ce contrat sans même savoir où ils vont aller.

Malheureusement, ce n'est pas une première. Dès 1980, avec les avions de chasse avec la Libye, puis tout au long des années, beaucoup de projets ont été remis en question à cause de compétiteurs déloyaux, alors qu'ils sont nos alliés. Peut-on parler d'alliés, pourtant, lorsqu'on est dans le domaine économique et qu'on ne respecte plus des engagements incontournables ? Ne sommes-nous pas un peu naïfs, dans la défense comme dans d'autres domaines, lorsque les États-Unis sanctionnent Total ou BNP au regard de règles qui leur sont propres ? Allons-nous changer de paradigme en développant une intelligence économique nous permettant d'avoir une vision plus précise de ce qu'ils font ? Ne pas espionner ses alliés n'a pas de sens dans le domaine économique ou dans celui de la défense.

M. Rachid Temal. – Je me permets de vous poser la question de nouveau, car vous n'y aviez pas répondu lors des questions d'actualité au Gouvernement. Soyons cohérents et honnêtes : personne ici ne remet en cause notre industrie de défense, nous essayons simplement de comprendre ce qu'il s'est passé. À l'Élysée, à Matignon, au Quai d'Orsay, dans votre ministère, dans les ambassades, dans les services, personne n'a rien vu, rien su, rien entendu. Cela nous inquiète : nous sommes totalement aveugles.

Quelles mesures proposez-vous de prendre pour ne pas revivre cette humiliation ? Quel est l'impact pour nos intérêts français dans la zone indopacifique ? Je me joins, à ce sujet, aux propos de Cédric Perrin sur la Nouvelle-Calédonie. Nous sommes à quelques jours d'un référendum important qui aura à la fois des impacts pour le Caillou mais aussi pour l'image de la France dans cette partie du monde.

Enfin, je suis surpris par la réaction en deux temps de l'exécutif français : tout d'abord, le ministre Le Drian a eu des mots très forts, il a parlé de trahison, puis, après l'échange téléphonique entre Joe Biden et le Président de la République, un communiqué de presse n'évoquait plus qu'un problème de communication. Ce n'est pas le cas. Il s'agit d'un problème de respect qui entache la relation entre la France et les États-Unis ainsi que ce que nous sommes et représentons dans le monde.

M. Hugues Saury. – S'agissant des conséquences de cette déconvenue, dans deux mois doit avoir lieu le troisième référendum d'autodétermination, alors que la zone indopacifique est au cœur de nos préoccupations diplomatiques, industrielles, économiques et militaires, pouvez-vous nous préciser votre action et votre influence au sein du Gouvernement sur ce sujet sensible qu'est la confirmation de la Nouvelle-Calédonie dans la République ? Quel est l'enjeu pour les forces armées françaises et dans le cadre de quelle stratégie ?

M. Jacques Le Nay. – Y a-t-il eu des échanges avec le ministère de la défense australien depuis un mois ? Cet événement aura-t-il des conséquences sur la coopération militaire bilatérale avec les Australiens ? Selon vous, quelle position doit adopter la France face au risque de prolifération nucléaire dans la région indopacifique ?

En matière d'espionnage, on nous dit : « *pas d'espions chez nos alliés* », or nous avons des alliés sur le plan international et militaire, mais en matière économique, il n'y a plus d'alliés. Ne devrions-nous donc pas changer de doctrine ?

M. André Gattolin. – S’agissant des signaux dont nous aurions pu disposer quant à ce changement de stratégie australien sous impulsion américaine, pensez-vous que la Chine, directement concernée, était au courant ou a-t-elle été surprise en dépit de ses puissants moyens de renseignements extérieurs ? Que pensez-vous des déclarations récentes des parlementaires canadiens et du Premier ministre, alors que ce pays fait partie des « Five Eyes », selon lesquelles le Canada aurait été tenu à l’écart de toute information sur l’Aukus ?

M. Olivier Cadic. – L’ancien Premier ministre australien, Tony Abbott, a condamné sévèrement la décision de son successeur, dont il révèle les failles et les conséquences négatives ; il conforte votre démonstration. Nous vous soutenons, nous sommes solidaires. Des puissances étrangères pourraient se réjouir de nos divisions.

D’après les Australiens, cette décision a une dimension stratégique : les intimidations de la Chine dans la zone indo-pacifique perturbent la sécurité régionale. Les menaces se font de plus en plus précises.

Taiwan, où j’étais la semaine prochaine, fait l’expérience d’une augmentation des incursions aériennes chinoises et d’attaques quotidiennes et doit élever ses capacités militaires. Une alliance démocratique est nécessaire pour contrecarrer la vision expansionniste de la Chine. L’annonce de l’Aukus a donc été perçue positivement par les Taïwanais. Les parlementaires que nous avons rencontrés souhaitent que nous nous engagions pour leur sécurité dans le détroit de Taïwan. Nous avons exprimé notre désir de préserver le statu quo dans le détroit de Tawain. Allons-nous envoyer des signes aux Taïwanais pour contribuer à la défense de cet espace de droit ?

M. Yannick Vaugrenard. – Le problème n’est manifestement pas technique, commercial ou économique, mais bien géostratégique et géopolitique. Dire qu’il ne s’est rien passé entre 2016 et 2021 dans cette partie du monde me semble constituer une lourde erreur d’appréciation. Les relations entre l’Australie et la Chine se sont considérablement détériorées, qui vivent maintenant une véritable guerre froide. Le positionnement différent des autorités australiennes s’explique, selon moi, par cela. Depuis un an, aucun ministre chinois n’a pris au téléphone un ministre australien. L’Australie est dans un état de crainte majeure. Si nous étions Australiens, préférerions-nous être défendus par la France ou par les États-Unis ?

S’agissant de nos services de renseignement, ils ne font que ce qu’on leur demande de faire. C’est une erreur profonde, à mon sens, de s’interdire de vérifier que notre ami en est toujours un. Les États-Unis l’ont bien compris avec l’Allemagne.

Ne pensez-vous pas que, au regard des choix stratégiques américains, l’OTAN est toujours en état de mort cérébrale ? Que peut-on en espérer aujourd’hui, compte tenu de ce contexte et de l’évolution géopolitique dans cette partie du monde ?

Enfin, la DGSE a fait le travail qu’on lui demandait de faire, mais considérez-vous que ses moyens sont suffisants, comparés à ceux dont disposent les services britanniques ?

Mme Florence Parly, ministre. – Ce sont les échos de certains articles de journaux australiens qui laissent entendre que nous aurions été dans l’évitement quant aux interrogations soulevées par les Australiens ou aux difficultés de mise en œuvre du premier contrat. J’espère vous avoir convaincus du contraire : non seulement nous n’avons pas été dans l’évitement mais nous avons été dans l’action, sur le plan industriel, nous avons levé les obstacles qui se sont manifestés sur notre route. Chacun y a pris sa part, l’industriel, la DGA

et moi-même. Nous avons également répondu très vite, dès lors que nous avons pu identifier une interrogation stratégique, qui s'est manifestée très tardivement, à l'été 2021. Auparavant, il ne s'agissait que de rumeurs et non d'échanges entre partenaires engagés dans un partenariat stratégique important. Non, nous n'avons pas été dans l'évitement, nous avons établi des dialogues, nous avons pris des dispositions, nous avons envoyé notre meilleur expert pour échanger au meilleur niveau au sujet de l'adaptation d'une analyse sur l'environnement stratégique et les moyens offerts par ce programme.

Nous avons été face à des interlocuteurs qui n'ont pas souhaité échanger et qui n'ont pas dit la vérité. C'est pourquoi je ne crois pas qu'il s'agisse de naïveté, non plus que de mésestimation de la situation stratégique qui prévaut dans la zone indopacifique.

S'agissant de la multiplication des actions agressives de la Chine, qui expliquerait l'évolution australienne : il n'y a aucune naïveté non plus sur le dialogue stratégique. Lorsque ce contrat a été conclu, la Chine était déjà vue comme une menace potentielle sur le plan militaire. Le diagnostic était déjà établi et il était également établi que cette situation ne pourrait que s'amplifier et s'accélérer. C'est la raison pour laquelle nous avons déployé des moyens croissants pour conforter le partenariat stratégique avec l'Australie et pour émettre un message plus appuyé envers la Chine concernant notamment la liberté de navigation. Aucune naïveté, mais une prise en compte de la situation, des actions et des réactions : nous avons ainsi fait monter en puissance notre coopération militaire avec l'Australie en raison du contexte militaire qui se tendait dans la région.

J'entends qu'il serait condamnable de s'être fait tromper. Personne n'aime cela, on aimerait pouvoir l'anticiper, mais ce n'est pas toujours possible. On peut toujours réécrire l'histoire : il est vrai que si nous avions connu les secrets par anticipation, nous aurions sans doute pu adapter notre comportement, mais nous avons été proactifs, nous avons posé des questions, nous avons été au-devant des autorités australiennes et américaines. Mon homologue américain, quand j'ai évoqué le sujet avec lui, m'a opposé le fait qu'il s'agissait d'une question strictement franco-australienne. Nous regrettons profondément ce qui s'est passé, mais je défie quiconque d'avoir été capable de déceler ce qui se tramait entre quelques personnes, alors que le secret a été protégé entre les partenaires dits « Five Eyes ».

Je ne veux pas m'étendre sur les services de renseignement. Le directeur de la sûreté extérieure vous l'a dit : les services de renseignement n'ont été ni naïfs ni inactifs. Je vous renvoie donc à son audition.

S'agissant du « contrat du siècle », les journaux s'en sont fait l'écho en 2016. Quand j'ai été aux responsabilités, ce contrat entre Naval Group et le gouvernement australien s'est structuré par étapes ; je vous ai indiqué quels montants étaient en jeu du fait de la rupture telle qu'elle est intervenue. Ces 900 millions d'euros seront payés au centime près.

Sur la zone indopacifique et la justification de notre présence ainsi que la Nouvelle-Calédonie, les choses doivent être claires : ni l'évolution de nos relations avec l'Australie ni la perspective du référendum en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit son issue, ne changent quoi que ce soit à l'engagement de notre pays dans l'indopacifique. La présence militaire française est importante, il en va de la protection des 2 millions de citoyens français et de 14 % de la surface maritime française. Ensuite, la Nouvelle-Calédonie est un point d'appui majeur pour la protection de nos forces dans le sud de la zone indopacifique, notamment en cas de crise majeure dans les îles de cette région. Enfin, nous contribuons de

façon directe à la stabilité et à la sécurité des États insulaires du Pacifique Sud dans le contexte d'un expansionnisme chinois de plus en plus marqué.

J'en viens à la question des patrouilleurs océaniques qui est une illustration de nos engagements à l'égard de la Nouvelle-Calédonie pris dans le cadre de la programmation militaire. Nous avons passé la commande de six patrouilleurs pour les outre-mer en 2019, une première livraison est prévue en Nouvelle-Calédonie début 2023. Ceci confirme les perspectives de réinvestissement en faveur de la présence française militaire en Nouvelle-Calédonie.

Sur la non-prolifération nucléaire, les conséquences de Aukus sont peu claires et ne sont pas connues à ce jour. L'acquisition de ces sous-marins nucléaires d'attaque par l'Australie dans un cadre américano-britannique est un double renoncement. En termes politiques, il s'agit en fait d'un alignement sur les États-Unis et d'un renoncement à la souveraineté stratégique et économique, puisque l'un des arguments majeurs sans cesse mis en avant à propos du FSP était qu'il s'agissait de sous-marins australiens fabriqués avec de l'acier australien pour une coque australienne construite dans des chantiers navals australiens avec des salariés, des ingénieurs et des techniciens australiens pour assurer la maintenance dans la durée. Ces éléments de souveraineté étaient fondamentaux, ils ne le sont plus, et ce qui attend les Australiens, c'est une étude de dix-huit mois sur laquelle on ne sait rien de plus.

Sur la prolifération, il est difficile de faire des hypothèses, nous ne savons rien. Toutefois, les filières de la propulsion nucléaire aux États-Unis et en Grande-Bretagne utilisent de l'uranium hautement enrichi ; ce n'est pas notre choix et cela peut avoir des conséquences en matière de prolifération. Je ne peux toutefois pas disserter sur des éléments que même les intéressés ne connaissent pas, mais il est vrai que, en fonction des modalités retenues, cela pose question.

S'agissant des conséquences de ces événements sur notre relation bilatérale avec l'Australie, nous avons annoncé le retour de notre ambassadeur, avec deux missions : défendre fermement nos intérêts dans la mise en œuvre concrète de la décision australienne de mettre fin au contrat des sous-marins, et redéfinir les termes de notre relation avec l'Australie à l'avenir. Cela prendra du temps, tant la relation de confiance a été dégradée. Mes services revoient l'ensemble de nos coopérations bilatérales de défense avec ce pays afin de réévaluer notre niveau d'engagement et ses modalités. Je n'ai pas eu l'occasion de reparler en personne au ministre de la défense australien, mais j'ai participé en visioconférence au *South Pacific Defence meeting*, forum associant des États du Pacifique Sud, auquel j'ai estimé indispensable que nous participions, en tant que pays de l'indopacifique.

Sur la relation avec Taïwan, la montée des tensions avec Pékin, ces derniers jours, est inquiétante. Nous avons tous noté la présence, la semaine dernière, de 145 avions militaires chinois dans la zone de défense de Taïwan. Une escalade est possible et emporterait des conséquences dramatiques. Nous manifestons, avec les moyens de la Marine nationale, notre attachement au droit international et à la liberté de circulation, avec la présence de bâtiments, dont le *Duguay-de-Lôme*, dans le détroit de Formose.

Je ne ferai pas de commentaire sur la nomination du chef d'état-major britannique, sinon qu'il serait injuste d'interdire à un chef d'état-major de la marine d'occuper ce poste.

Enfin, je tiens à rétablir un fait : M. Rachid Temal indique que nous avons réagi en deux temps : M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, d'abord, en des termes

très vifs, puis nous aurions évoqué un simple problème de communication avec les États-Unis. Nous n'avons jamais communiqué ainsi. Le communiqué commun ne mentionne pas ce terme. Que les États-Unis aient évoqué cela de façon unilatérale, en ces termes, oui, mais, pour notre part, nous n'avons jamais employé ce type de langage depuis que le Président de la République et le président des États-Unis se sont parlés.

M. Christian Cambon, président. – Je reviens sur notre inquiétude concernant la Nouvelle-Calédonie. Notre collègue de Nouvelle-Calédonie, Pierre Frogier, qui est présent cette semaine au Sénat, décrit une situation inquiétante, dans laquelle les loyalistes se sentent lâchés et n'ont pas le sentiment que les autorités françaises en général mènent le combat nécessaire pour gagner ce référendum. Il serait étrange de vouloir accroître notre présence dans la zone indopacifique et de perdre dans le même temps ce territoire si utile.

Le ministre des outre-mer est venu nous dire qu'il ne fallait rien dire et laisser les choses se faire, mais, si nous perdons le 12 décembre, la responsabilité de toute la classe politique sera en cause et cet événement sera lourdement commenté par les extrêmes. Des amis australiens très informés nous ont dit que ceux qui ont eu l'idée de rompre ce contrat ont aussi considéré qu'il était difficile de s'appuyer sur un allié prétendant être solide dans la région tout en semblant se désintéresser un peu du sort de la Nouvelle-Calédonie. Il y a les faits et l'opinion que les gens en ont.

Il reste deux mois, les règles sanitaires sont très contraignantes et nous posent de réelles difficultés pour organiser une mission. Le Gouvernement de la République serait avisé de s'exprimer. Quoi qu'il en soit, les difficultés naîtront au lendemain du référendum, mais rien ne serait pire que de perdre ce territoire que la Chine observe. Celle-ci ferait son miel d'un départ des Français, qui auraient du mal ensuite à défendre une stratégie pour la zone indopacifique.

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

La réunion est close à 18 h 05.

Mercredi 13 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi de finances pour 2022 – Audition du général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publié 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.

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

Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publié 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 13 heures.

- Présidence de M. Olivier Cadic, vice-président -

Questions diverses

Notre commission doit formellement désigner les rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022. Je vous propose de reconduire les mêmes rapporteurs que l'an dernier.

Je vous rappelle à cet égard que nos avis budgétaires seront examinés à compter du 3 novembre prochain, selon les mêmes modalités que l'an dernier, à savoir que les « essentiels » seront envoyés avant la réunion à tous les membres de la commission, et que les interventions des rapporteurs seront courtes, comme en séance publique.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Par ailleurs, à la suite des élections sénatoriales partielles de septembre dernier et de la fin du mandat de notre ancien collègue Richard YUNG, le groupe RDPI a procédé à deux remplacements au sein des groupes de suivi :

- André GATTOLIN succède à Richard YUNG au sein du groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique ;

- Abdallah HASSANI, sénateur de Mayotte qui vient de rejoindre notre commission, remplacera André GATTOLIN au sein du groupe de suivi sur les négociations commerciales.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 5 octobre 2021**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois et M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous recevons, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la délégation aux entreprises, le ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises. Je vous prie d'excuser la présidente Catherine Deroche qui n'a malheureusement pas pu se libérer.

Le texte que vous nous présentez – le projet de loi pour l'entrepreneuriat individuel – a un caractère novateur, notamment sur la question du patrimoine de l'entrepreneur individuel. Il s'inscrit dans le cadre du plan pour les indépendants que vous avez annoncé.

Monsieur le ministre, après la présidente de la commission des affaires économiques et le président de la délégation sénatoriale aux entreprises, les rapporteurs puis nos collègues vous poseront leurs questions.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – C'est la première fois que nous entendons M. le ministre en présentiel depuis sa prise de fonctions – je m'en réjouis !

La situation économique et sociale des travailleurs indépendants a été fortement affectée depuis un an et demi. Nombre d'entre eux ont dû alterner entre des périodes d'activité et d'interminables périodes de morosité économique. Certaines estimations concluent même à une perte moyenne de leur chiffre d'affaires d'environ 17 %, soit deux fois plus que la baisse d'activité enregistrée en France, qui a atteint 8,3 % du PIB en 2020.

Bien sûr, tous les secteurs d'activité n'ont pas été touchés avec la même intensité, et les travailleurs indépendants dans les domaines du tourisme, de la restauration et de l'événementiel ont été les plus affectés. Je pense également aux salles de sport indépendantes.

Face à cela, l'État, aiguillé par les remontées de terrain émanant entre autres du Parlement, a mis en place rapidement un arsenal de mesures de soutien qui se sont révélées plutôt efficaces. Mais le moment où les entrepreneurs vont devoir rembourser une partie des aides, comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou les reports de charges fiscales et sociales, n'est pas encore complètement arrivé. Quels sont les dispositifs prévus pour accompagner les commerçants, artisans et professions libérales qui risquent de devoir affronter prochainement

un nombre important de décaissements ? Nous parlons, pour une grande part, de PME et de TPE, dont les trésoreries restent fragiles et la capacité d'endettement amoindrie.

L'article 1^{er} du projet de loi ambitionne de protéger le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel, qui ne l'était pas jusqu'à présent. Rien ne dit en revanche que ses créanciers cesseront de lui demander des garanties ou cautions personnelles. Dès lors, la portée d'une telle mesure semble moindre. Confirmez-vous l'analyse selon laquelle l'entrepreneur individuel pourra toujours être amené à s'engager sur son patrimoine personnel ?

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Le sujet des travailleurs indépendants figure parmi les priorités de notre délégation aux entreprises depuis longtemps. Le 12 novembre 2020, nous avons consacré une table ronde à la situation des indépendants face à la crise. En juillet dernier, dans le cadre des travaux de Martine Berthet, Michel Canévet et Fabien Gay sur les nouveaux modes de travail, la délégation a adopté une série de recommandations relatives aux travailleurs indépendants : certaines d'entre elles, telles que l'assouplissement des conditions d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et aux dispositifs d'assurance volontaire contre le risque des accidents du travail et des maladies professionnelles, figurent dans votre plan. Nous nous en réjouissons.

En tant que président de la délégation aux entreprises, je veux vous interroger sur les attentes des indépendants en matière d'équité. Au-delà du plan qui était très attendu, nombreux sont les indépendants qui souhaiteraient que des simulations soient réalisées pour apprécier la pertinence ou non de mesures consistant à renforcer l'équité entre les régimes des indépendants et celui des salariés.

Nous avons ainsi préconisé une série d'études d'impact afin d'examiner, à partir de simulations fines, ce que différents rapports préconisent depuis des années en termes de rapprochement dans les domaines de l'assurance chômage, du régime de sécurité sociale ou de retour sur les prélèvements sociaux. Nous ne pouvons plus avancer à l'aveugle sur ce sujet majeur pour de nombreux indépendants : êtes-vous prêt à faire travailler les administrations concernées sur ces questions qui reviendront nécessairement dans le débat et à transmettre les résultats de cette simulation au Parlement ? Il s'agit de mieux évaluer pour mieux légiférer.

M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises. – Je partage le plaisir d'être ici parmi vous pour évoquer un sujet auquel j'attache beaucoup d'importance. J'essayerai de répondre au mieux à l'ensemble de vos interrogations.

Je commencerai par répondre à la question de Mme la présidente Primas sur le contexte économique.

J'ai été nommé ministre le 6 juillet 2020, à un moment où la situation sanitaire était compliquée. Avec Bruno Le Maire, nous nous sommes efforcés de mettre en place des dispositifs généraux comme le fonds de solidarité, l'activité partielle, les PGE et le report de cotisations sociales, tout en prenant en considération les situations par branche professionnelle. Je rappelle que 95 % des entreprises françaises ont moins de 20 salariés : la diversité des situations économiques est considérable.

Nous ne nions pas que les choses ont été difficiles pour les entrepreneurs, y compris pour ceux que nous avons beaucoup aidés alors qu'ils auraient préféré travailler. Néanmoins, on constate que le nombre de faillites a diminué de 30 % par rapport à une année classique. En 2019, il y a eu 50 000 faillites contre 28 000 en 2020. Comme l'avait souhaité le Président de la République, l'accompagnement des entreprises a permis de maintenir le tissu économique et d'engager une reprise dynamique.

Je sais que la situation reste difficile pour certains. Je pense en particulier aux secteurs du tourisme, de l'événementiel, de la restauration. Nous avons rencontré avec le ministre de l'économie il y a quelques jours les acteurs de ces secteurs. Avec Jean-Baptiste Lemoyne, nous travaillons, sur la demande du Président de la République, à un plan de reconquête du tourisme qui devrait déboucher sur des décisions en novembre prochain. En ce qui concerne l'événementiel, nous regardons comment accompagner ce secteur pour lequel la reprise n'est pas immédiate. Pour les restaurants, la situation est très variable : dans de nombreux territoires, les restaurants ont repris une activité normale, mais dans les grandes villes, en particulier à Paris, ceux qui travaillent en relation avec les voyages d'affaires ou les touristes venant d'Asie n'ont pas encore retrouvé leur chiffre d'affaires. C'est la raison pour laquelle, en septembre, nous avons conservé le fonds de solidarité et mis en œuvre le dispositif « frais fixes », qui consiste à équilibrer les dépenses et les recettes pour éviter trop de pertes. À la fin du mois d'octobre, nous reverrons l'ensemble de ces branches pour trouver des solutions si les difficultés perdurent. Nous restons vigilants et à l'écoute. Il serait quelque peu ridicule d'avoir accompagné pendant dix-sept mois les entreprises et de les laisser tomber aujourd'hui.

Sur les reports de charges, notre décision est très claire et applicable à toutes les entreprises. Les entreprises qui ont bénéficié de reports de charges de l'Urssaf ont jusqu'à trois ans pour étaler la dette. Les Urssaf ont pour mission de proposer cette mesure aux entrepreneurs. Nous pensons qu'une telle durée permet d'envisager les choses avec sérénité.

Sur les PGE, je maintiens ma position. Ce dispositif dépend des décisions de la Commission européenne. Le remboursement des prêts doit intervenir dans un délai de quatre ans – j'espère que la décision sera prise dans les prochaines semaines – afin d'éviter de mettre une pression trop forte sur les entrepreneurs. Le début du remboursement est prévu au mois d'avril 2022 ; le Président de la République a évoqué le 16 septembre dernier la possibilité, au cas par cas, au regard de la situation, de décaler cette date. Nous voulons que les entreprises qui continuent à avoir des difficultés soient soutenues au mieux afin de maintenir notre tissu économique.

Quant à l'équité, elle fait partie des éléments qui ont servi de base à ce plan pour les indépendants. Je suis tout à fait favorable à ce que les administrations vous donnent des informations précises de façon que les évaluations soient connues et qu'il n'y ait pas de doute sur nos intentions.

On note un dynamisme entrepreneurial dans notre pays, y compris pendant la crise. Mais entreprendre, c'est une aventure formidable – je l'ai fait il y a de nombreuses années – ; la crise actuelle a souligné les risques qui pèsent sur les entrepreneurs et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer tout au long de leur parcours.

Nous ne pouvons plus collectivement nous satisfaire de cette situation pour des raisons d'équité, mais aussi, et surtout, pour des raisons de valeur. Ces chefs d'entreprise, qui se lèvent tôt et se couchent tard, portent des valeurs qui fondent notre pacte social : le mérite,

le travail, la prise de risque et la volonté de transmettre. Sur la demande du Président de la République, nous avons préparé ce plan qui, je le pense très sincèrement, répond aux attentes de près de 3 millions de travailleurs indépendants : artisans, commerçants, professionnels libéraux, PME. Il s'inscrit dans la continuité de nombreuses mesures prises depuis le début du quinquennat en faveur des indépendants : soutien à la création d'entreprise, réforme du régime social des indépendants, compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) par la baisse des cotisations sociales, création de l'ATI.

J'ai souhaité, pour préparer ce plan, consulter l'ensemble des groupes parlementaires des deux assemblées, afin de recueillir les propositions de ceux qui souhaitaient en faire – beaucoup l'ont fait et je les en remercie. Vous retrouverez sûrement des contributions que vous portez depuis quelques années, comme la facilitation de la transmission d'entreprise ou l'ouverture de l'ATI.

Ce plan, qui comprend une vingtaine de mesures, répond à un triple objectif : protéger face aux accidents de la vie, mieux accompagner les indépendants de la création jusqu'à la transmission de l'entreprise, y compris au moment de la défaillance éventuelle de celle-ci, et simplifier les démarches.

Le projet de loi que j'ai présenté au conseil des ministres le 29 septembre dernier est un des piliers de ce plan pour les indépendants. Celui-ci comporte aussi des mesures fiscales et sociales qui seront portées dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.

Il vise tout d'abord à la création d'un statut unique protecteur du patrimoine personnel pour l'exercice en nom propre d'une activité professionnelle. Désormais, seuls les éléments utiles à l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel pourront être appréhendés en cas de défaillance. Par cette protection automatique, il sera mis fin aux risques pesant sur le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel lorsque les difficultés professionnelles surviennent.

Il permet, ensuite, de faciliter le passage d'une entreprise individuelle en société. Le statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) sera mis en extinction progressive, ses principaux avantages étant repris dans le nouveau statut d'entrepreneur individuel (EI).

Le texte tend, par ailleurs, à faciliter le rebond des travailleurs indépendants en leur permettant de devenir éligibles à l'ATI lorsqu'ils cessent leur activité devenue économiquement non viable. Un décret viendra compléter la réforme de l'ATI, avec l'assouplissement du critère de revenus de 10 000 euros qui ne sera désormais exigé que sur la meilleure des deux années.

Enfin, nous allons simplifier l'environnement juridique et l'accès des entrepreneurs à l'information grâce à la facilitation de l'accès à la formation professionnelle et à l'adaptation de la procédure disciplinaire des experts-comptables, à la simplification du cadre juridique applicable aux professions libérales réglementées, au renouvellement du cadre pour la négociation collective des chambres de commerce et d'industrie (CCI), et à la rénovation du code de l'artisanat.

L'ensemble de ces mesures, complété par celles qui figurent dans le PLF et le PLFSS, vise à bâtir un plan apportant des solutions ambitieuses et opérationnelles aux

préoccupations de longue date des indépendants. Nous avons essayé de prendre en compte la totalité des étapes de la vie d'un entrepreneur.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je le dis sans aucune flagornerie, votre parcours aux côtés des indépendants est une caution, une garantie, qui satisfait la plupart des interlocuteurs que nous avons auditionnés.

Ce texte était attendu. Pour autant, nous avons un certain nombre de questions, notamment sur les articles 9, sur l'ATI, et 10, sur le financement de la formation professionnelle des artisans, dont la commission des affaires sociales souhaite se saisir pour avis.

Lors des auditions menées en 2018 dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui avait permis de créer l'ATI, nous vous avons entendu à un autre titre. De nombreux indépendants nous ont fait remarquer qu'ils n'avaient jamais été demandeurs d'une assurance chômage, qu'il fallait bien répondre à une « commande » présidentielle, l'assurance chômage universelle devenue ATI après être passée sous les fourches caudines de différentes instances. Le dispositif a finalement semblé satisfaire tout le monde puisqu'il permettait de répondre à certaines attentes sans être financièrement trop ambitieux. Il a été mis en place en 2019 : l'année 2020 étant celle que nous avons tous connue, il n'a donc que trois ans d'existence. Nonobstant peut-être un autre calendrier que nous avons en tête, pensez-vous qu'il faut vraiment déjà réformer ce dispositif ?

Par ailleurs, la réforme telle qu'elle est proposée dans le projet de loi va-t-elle atteindre la cible escomptée, si tant est qu'il y en ait une ?

Enfin, nous avons évoqué notamment en 2018 la perspective d'un maillage entre un dispositif social et un dispositif privé, qui existe déjà. Je rappelle que les partenaires sociaux ont créé la garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprise (GSC), qui permet d'assurer des indépendants. Ne serait-il pas possible d'avoir un mix entre un dispositif public géré *via* l'Unédic et un dispositif privé renforcé ?

Sur la partie relative à la formation des artisans, trois questions peuvent se poser.

L'objectif est de simplifier le dispositif, et au vu de sa complexité, on peut imaginer que cette simplification est attendue ! L'idée est de s'adosser à France compétences, dont la situation financière est compliquée, même si le déficit de plus de 4 milliards d'euros peut s'expliquer. Son directeur a évoqué un manque de personnels. France compétences pourra-t-elle absorber ce nouveau flux de fonds en provenance de la formation professionnelle des artisans ?

Si j'ai bien compris, les 0,29 % qui permettaient de financer le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (Fafcea) et les conseils de la formation pour les artisans des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) vont être affectés à trois dispositifs : le nouveau fonds d'assurance formation (FAF), issu de la fusion du Fafcea et des conseils de la formation des CMA, la contribution à la formation professionnelle (CFP) et le conseil en évolution professionnelle (CEP). Sera-t-il possible de maintenir ou d'augmenter les fonds destinés à la formation des artisans ?

Enfin, une fois la collecte organisée par France compétences, une répartition sera faite entre les trois organismes que j'ai cités non pas par France compétences mais par les

Urssaf. Un travail est en cours à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour flécher de façon plus fine ces fonds. Ce travail a-t-il abouti ? Parviendra-t-on à un véritable fléchage des fonds versés par les artisans pour avoir des formations à la hauteur des ambitions de ce projet de loi ?

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – En tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, j'aimerais vous poser une première question sur l'article 1^{er} du projet de loi, qui ambitionne de fusionner en un statut unique le régime de l'entrepreneur individuel et celui de l'EIRL. Ce faisant, votre projet de loi souhaite faire bénéficier les entrepreneurs individuels de la protection du patrimoine personnel qui existe aujourd'hui pour l'EIRL. Il semble que l'EIRL n'a pas su trouver son public en raison de conditions de création qui ont pu paraître trop complexes.

Quels étaient ces obstacles ? Pourquoi n'avez-vous pas jugé utile de simplifier les conditions de création d'une EIRL plutôt que de fusionner les deux statuts, alors même que la protection du patrimoine personnel n'est pas le seul avantage que présente l'EIRL ?

Ma deuxième question porte sur la définition du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel. Aujourd'hui, dans le régime de l'EIRL, l'entrepreneur effectue une déclaration dans laquelle il liste les biens qu'il affecte à son patrimoine professionnel. Dans votre projet de loi, la définition du patrimoine professionnel est générique : ce sont les « biens, droits et obligations et sûretés dont l'entrepreneur est titulaire et qui sont utiles à l'activité indépendante ». Autrement dit, ce sera non plus l'entrepreneur mais, en cas de contentieux, le juge qui définira si tel ou tel bien est utile à l'activité indépendante. Ne craignez-vous pas que l'incertitude autour des termes ne conduise finalement à complexifier la situation ?

Enfin, ma troisième question concerne l'article 7, qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour recodifier le code de l'artisanat. J'imagine que les services de l'État travaillent sur ce sujet depuis plusieurs mois, voire des années. À quelles modifications entendez-vous procéder ? Le Parlement ne saurait se dessaisir de ses prérogatives sans quelques éclairages. Pourriez-vous, à ce titre, transmettre au Sénat le projet d'ordonnance que, je n'en doute pas, vous avez déjà esquissé ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Christophe-André Frassa, qui est rapporteur de la commission des lois mais qui ne peut malheureusement pas être présent aujourd'hui, aurait souhaité vous poser deux questions.

La première vient de l'être : elle portait sur la composition du patrimoine professionnel et le critère de l'utilité à l'activité professionnelle pour déterminer exactement le contenu de ce patrimoine – les règles de responsabilité civile qui en découlent étant extrêmement importantes, il convient que cette définition soit parfaitement claire.

La seconde porte sur les demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances. Par principe, nous n'y sommes pas favorables. En ce qui concerne plus particulièrement l'exercice en société des professions libérales réglementées, certaines mesures de simplification pourraient être introduites dans ce texte sans difficulté, d'autres nous paraissent plus sensibles et mériter un débat parlementaire : il s'agit de la modification des règles qui touchent à la composition du capital et à la répartition des droits de vote au sein des sociétés

d'exercice libéral. Ces règles ont pour objet de garantir l'indépendance des professionnels libéraux.

M. Alain Griset, ministre délégué. – Vous avez abordé des sujets qui ont demandé un travail très important. Pendant un an, avec mes équipes, nous n'avons cessé d'écouter les différentes branches professionnelles pour aboutir au projet de loi, que je vois comme un projet partagé.

Sur l'ATI, je n'ai pas changé d'avis depuis 2018. Les travailleurs indépendants ne se mettent pas à leur compte pour être un jour au chômage ! D'autant qu'ils craignent toujours d'avoir des cotisations supplémentaires à payer. Ils ont accueilli positivement la proposition du Président de la République sans en être à l'origine les demandeurs. L'histoire le démontre, il a fallu forcer la main des travailleurs indépendants pour qu'ils soient couverts en matière de retraite, d'assurance maladie... Si vous les écoutez, ils vous diront qu'il n'est pas nécessaire de cotiser à quoi que ce soit. Mais on se doit tous de permettre à ces travailleurs de bénéficier d'une couverture leur permettant de vivre dans de bonnes conditions.

Néanmoins, les partenaires sociaux, dont je faisais partie en 2019, avaient travaillé à la mise en place de critères pour l'affectation de l'ATI. Effectivement, la réforme date d'il y a trois ans, mais, malgré la crise sanitaire, on constate qu'à peine plus de 1 000 travailleurs indépendants ont demandé à bénéficier de l'ATI. C'est un signe que les critères sont trop restrictifs. Je rappelle qu'il faut avoir au moins deux années de revenu supérieur à 10 000 euros et être en liquidation judiciaire. Nous proposons de n'exiger qu'une seule année à 10 000 euros et de se baser uniquement sur la fermeture de l'entreprise, sans qu'une procédure judiciaire soit nécessaire. L'idée est de leur permettre de rebondir, car si, dans de nombreux pays, l'échec de l'entreprise n'est pas considéré comme un échec à vie, dans le nôtre c'est un boulet qu'on traîne pour la vie. Cette mesure ne sera possible qu'une fois tous les cinq ans afin d'éviter les effets d'aubaine. Je précise que le financement de cette mesure, de l'ordre de 140 millions d'euros, se fait sur le budget de l'Unédic.

En ce qui concerne la formation professionnelle des travailleurs indépendants, pour simplifier il existe trois fonds d'assurance formation – le Fafcea, l'Agefice (Association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprises) et le fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux (FIP PL) –, auxquels on peut ajouter le fonds d'assurance formation de la profession médicale (FAF PM). Ma réforme ne concerne que les artisans et le Fafcea – je ne touche pas à l'Agefice et au FIP PL. Nous l'avons faite pour une raison simple : la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a prévu que les chambres de métiers et de l'artisanat seraient obligatoirement régionalisées et qu'elles dispenseraient de la formation. Les présidents des chambres régionales se sont donc automatiquement retrouvés en situation de conflit d'intérêts.

Pour les protéger, nous avons décidé, en accord avec l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, que les conseils de la formation, qui recevaient une dotation de 0,12 % du plafond de la sécurité sociale, allaient disparaître et que cette dotation s'ajouterait aux 0,17 % déjà fléchés au Fafcea, soit 0,29 % au total. France compétences n'est qu'une boîte aux lettres, et ce transfert n'a aucune conséquence financière sur cet organisme. Le montant disponible pour la formation des artisans sera identique, mais le circuit sera plus simple, avec un seul interlocuteur.

Cette proposition de réforme recueille l'accord de l'ensemble des acteurs. Je précise que, dans le PLF, nous doublons le crédit d'impôt qui existait pour les travailleurs

indépendants : il sera porté à 820 euros annuels pour compenser le temps qu'ils ont passé en formation et les inciter à se former. Car seulement 16 % d'entre eux se forment chaque année, ce qui est peu au regard des évolutions technologiques.

J'en viens à la GSC, une structure qui n'est pas récente et qui a environ 15 000 adhérents, sur 3 millions. Si elle n'a pas plus convaincu, c'est parce qu'elle est plutôt orientée sur les plus grandes entreprises et que le rapport qualité-prix n'est pas attractif pour les indépendants. Personne n'empêche un indépendant de souscrire à la GSC au-delà de l'ATI. La GSC est une structure privée : les clients ne viennent que si le produit est intéressant.

Monsieur Babary, j'ai participé à la création de l'EIRL. Je travaille sur le sujet de la protection du patrimoine depuis 2004 : à l'époque, le ministre Renaud Dutreil avait mis en place une première protection, celle de la résidence principale, devant notaire. L'EIRL n'a pas toujours été valorisée par les structures d'accompagnement, et sa mise en œuvre pratique était complexe. J'ai cherché la simplicité : je connais suffisamment les travailleurs indépendants pour savoir que, dès que les choses sont complexes, ce n'est pas pour eux.

Nous avons donc considéré qu'il était préférable de prendre l'EI comme statut de référence, et prévoir une extinction progressive de l'EIRL. L'EI bénéficiera des avantages de l'EIRL, lesquels seront même élargis : l'option pour une imposition à l'impôt sur les sociétés (IS), qui permet l'équité entre ceux qui sont en nom propre et ceux qui sont en société ; et la protection totale du patrimoine de l'entrepreneur individuel de façon automatique, sans formalisme particulier – une grande nouveauté par rapport à l'EIRL.

La question du cautionnement du crédit a été évoquée. Nous avons eu des discussions avec la Fédération française des banques (FFB) et avec le Trésor. Même lorsque les banques demandaient des cautions, quand l'entrepreneur fermait, il n'y avait quasiment plus rien à prendre, à part sa maison. Au bout du compte, la caution était surtout une forme de pression mise sur l'entrepreneur dont l'efficacité était relative.

Par ailleurs, il existe des sociétés de caution mutuelle. J'ambitionne d'avoir des outils de cautionnement mutuel sur le modèle du PGE, qui repose sur une garantie de l'État à hauteur de 90 %. Notre objectif est de permettre aux banques d'avoir des garanties et de les inciter à prêter. Je vais vous dire ma pensée profonde : à titre personnel, j'aurais voulu inscrire dans le dur le fait qu'on ne puisse pas demander de caution, mais mes conseillers m'ont expliqué que ce n'était pas constitutionnel. En revanche, nous avons prévu, pour éviter que l'entrepreneur ne signe sous la pression, un délai de 7 jours de rétractation pour ceux qui voudraient mettre une partie de leurs biens sous caution. C'est le plus loin qu'on ait pu aller au regard du droit. La FFB a bien compris que les banques avaient un rôle extrêmement important à jouer en matière de développement de l'économie par le financement des entrepreneurs, même sans caution ou sans caution mutuelle.

En ce qui concerne les ordonnances, j'aurais préféré que le Parlement soit saisi de l'intégralité des textes. Prenons l'exemple du code de l'artisanat, dans lequel aucun texte n'a été intégré depuis 1952. Beaucoup ont fait marche arrière au regard de la complexité de la tâche. Nous nous y sommes attelés, avec l'objectif d'y intégrer 12 textes. Le travail d'analyse et de codification va encore nous prendre quelques mois. J'ai la chance de défendre devant vous aujourd'hui mon projet de loi alors même que le calendrier parlementaire est resserré, mais j'aurais été incapable de vous présenter un article de loi intégrant toutes ces modifications dans les délais impartis. Je tiens à votre disposition les textes concernés, que

nous allons simplement transposer sans modification. Ainsi, les artisans auront à leur disposition l'ensemble des textes dans un seul document. L'objectif est de simplifier et d'actualiser un code qui ne correspond plus à la réalité de la vie des artisans. Si on avait pu le mettre dans le dur de la loi, j'aurais été le plus heureux des ministres.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous aimerions recevoir l'engagement que le projet de loi de ratification sera effectivement soumis à notre examen, afin que le Parlement puisse se pencher sur cette affaire.

M. Alain Griset, ministre délégué. – Les professions réglementées représentent quasiment 700 000 entreprises, avec 68 organisations différentes. En aucun cas nous n'avons pour objectif de toucher aux prérogatives des ordres ou des syndicats. Nous souhaitons clarifier les règles et faciliter le financement des structures de ces professions en total accord avec ces dernières. J'ai déjà reçu les vétérinaires, les laboratoires, les avocats, les experts-comptables.

Je prendrai deux exemples.

Premier cas, un vétérinaire qui veut créer une société d'exercice vétérinaire en partenariat avec un associé qui n'est pas vétérinaire. Il ne sait pas s'il relève des professions de santé ou des professions du cadre de vie. Dans le premier cas, son partenaire peut participer au capital à hauteur de 25 % ; dans le second, à 49 %. Après la réforme, des familles des professions auront été définies : ce vétérinaire saura qu'il appartient aux professions du cadre de vie et connaîtra les règles qui lui sont applicables.

Second cas, des architectes exerçant au sein d'une société d'exercice libéral (SEL). Pour investir dans un logiciel BIM (*Building information modeling*), ils souhaiteraient pouvoir avancer des fonds sans recourir à un prêt bancaire. Or la loi de 1990 plafonne les avances en compte courant d'associé à hauteur de trois fois la participation de chacun au capital : ils ne pourraient donc pas avancer les fonds nécessaires à leur investissement. Après la réforme, les avances en compte d'associé seront déplafonnées : il ne sera pas nécessaire de recourir à un prêt bancaire.

M. Alain Cadec. – Le Gouvernement a élaboré un plan pour 3 millions de personnes exerçant une activité non salariée en France, avec 20 nouvelles mesures dédiées aux travailleurs indépendants, qu'ils exercent en libéral ou qu'ils soient entrepreneurs individuels ou micro-entrepreneurs. Nombreux sont ceux qui attendaient une réforme de fond de leur statut. Le travail indépendant rencontre de nombreuses difficultés, et il est marqué par des disparités de revenus. Les dégâts que peuvent causer les impayés ou, pire, des clients insolvables représentent une des menaces les plus importantes pour cette catégorie socioprofessionnelle. La crise sanitaire les a davantage exposés aux risques économiques liés à leur activité.

D'après vos annonces, le plan pour les indépendants entrera en vigueur en 2022. Ces mesures semblent *a priori* une avancée attendue par ces professionnels. Toutefois, sont-elles suffisantes en cas de cessation d'activité ? Vous souhaitez créer un statut unique pour l'entrepreneur individuel avec extension de la protection du patrimoine personnel. Le statut de l'EIRL serait dès lors supprimé. Dans le cadre de ce nouveau statut, le patrimoine personnel de l'entrepreneur serait par défaut insaisissable par les créanciers. Néanmoins, qu'en est-il du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel ?

Par ailleurs, une étude Odoxa de mars 2021 a indiqué que 45 % des indépendants ont déjà rencontré des difficultés en matière de logement, pour louer ou devenir propriétaire. Les indépendants et les salariés ne sont pas traités de la même manière, sans parler des garanties demandées par les bailleurs, telles que des fiches de paie affichant un revenu trois fois supérieur au montant du loyer. Avez-vous prévu dans votre projet une mesure sur l'accès au logement pour les indépendants ?

Mme Martine Berthet. – J'aimerais également revenir sur l'article 1^{er} et sur la protection du patrimoine personnel du travailleur individuel. Vous avez demandé aux banques de ne pas avoir d'exigences excessives vis-à-vis des entrepreneurs individuels en matière de renonciation à la protection de leur patrimoine personnel. Le Gouvernement prévoit-il d'obtenir par une charte un engagement spécifique des banques, comme cela s'était fait en 2011 avec la charte signée entre le secrétaire d'État chargé des PME et la Fédération bancaire française ? Pour l'accès aux PGE, malgré les discussions, de nombreuses entreprises se sont vu opposer des refus de la part des banques.

M. Jean-Marie Janssens. – Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante a pour objectif de mieux protéger les travailleurs indépendants et de lever les freins qui existent aujourd'hui sur leur activité. Il prévoit plusieurs avancées concrètes qui doivent permettre aux travailleurs indépendants de bénéficier d'un statut unique et protecteur, et de clarifier et de simplifier la législation concernant leur activité.

Ces avancées sont bienvenues à la fin d'une crise sanitaire dont les conséquences économiques vont durer. Il est essentiel de lever les freins existants, notamment sur l'allocation des travailleurs indépendants. Cependant, il convient aussi de mettre en place un maximum de souplesse et de réactivité dans les dispositifs, afin de correspondre le plus fidèlement possible au modèle de l'activité indépendante qui est particulièrement soumise aux aléas économiques.

Ainsi, comme l'a mis en lumière la crise sanitaire, il est fondamental que les indépendants puissent calculer et verser leurs cotisations en fonction de l'état réel de leur activité. Le paiement des cotisations en temps réel est actuellement en expérimentation en Île-de-France et en Occitanie. Un tel dispositif permettrait d'éviter d'attendre un an pour bénéficier d'une régularisation de cotisations et éviterait des pénalités en cas d'erreur d'estimation des revenus.

Avez-vous de premiers retours de cette expérimentation ? Si oui, pensez-vous l'inscrire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, et donc la généraliser dès l'année prochaine ?

M. Vincent Segouin. – La réforme de fond du statut des indépendants était attendue. Le budget n'est toujours pas à l'équilibre depuis plus de trente ans. L'assurance chômage entraînera-t-elle des cotisations supplémentaires pour l'indépendant ?

Vous avez évoqué un coût de 140 millions d'euros. Comment comptez-vous le financer ? Par la dette encore une fois ?

Le plafonnement des charges sociales sera fait en fonction du revenu de l'indépendant, ce qui entraînera, par rapport au régime actuel, une baisse de la collecte des cotisations sociales, à la fois de retraite et d'assurance maladie. À combien estimez-vous ce montant ? Comment sera-t-il financé ?

M. Alain Griset. – En ce qui concerne la cessation d'activité, le dispositif tel qu'on le prévoit sera bien applicable en 2022, puisque les mesures inscrites dans le PLF et le PLFSS devraient être adoptées par le Parlement au 31 décembre prochain et que le présent projet de loi devrait être présenté à l'Assemblée nationale au début du mois de janvier. L'ensemble des mesures pour les travailleurs indépendants devraient donc, *a priori*, être applicables après le premier trimestre 2022.

Ce qui est en jeu, c'est le patrimoine professionnel, qui peut être mis en caution. Non, monsieur le sénateur, nous n'avons pas prévu dans le projet de loi – pour l'instant, en tout cas – de dispositif qui permettrait aux indépendants d'accéder plus facilement à un logement, mais je suis ouvert à des mesures de nature à améliorer cette situation, car il est vrai que certains indépendants rencontrent des difficultés.

Madame la sénatrice Berthet, vous avez raison, il a pu arriver que certaines agences bancaires, au niveau local – au niveau national, une convention a été passée avec l'ensemble du réseau bancaire –, refusent un PGE. Ce que je peux vous garantir, c'est que, à chaque fois que nous sommes intervenus, le PGE a été débloqué. C'est toujours valable : si certains d'entre vous connaissent des entrepreneurs qui rencontrent des difficultés pour bénéficier d'un PGE, je suis à leur disposition, puisque les PGE sont accessibles jusqu'au 31 décembre 2021.

En ce qui concerne les banques, nous n'avons pas envisagé de charte pour l'instant. Les discussions que nous avons eues avec les représentants de la FBF reposent sur la responsabilité des banquiers. Nous allons évidemment regarder cela de très près, parce qu'il n'est pas envisageable que ces avancées pour les indépendants se traduisent par des difficultés de trésorerie et de financement.

Monsieur le sénateur Janssens, nous allons introduire dans le PLFSS la mesure qui a fait l'objet d'une expérimentation. Je n'ai pas de retour chiffré sur celle-ci, mais la possibilité de faire varier les cotisations est une mesure extrêmement intéressante, qui répond à une demande déjà ancienne.

Monsieur le sénateur Segouin, sur l'ATI, pour l'instant, nous évaluons à peu près à 140 millions d'euros maximum le coût de la mesure avec la nouvelle formule d'accès. Ce budget est prévu dans le budget de l'Unédic, lequel est alimenté par l'État, à l'heure actuelle, à hauteur de 40 % – par leurs impôts, les indépendants contribuent donc indirectement au financement de l'Unédic. La mesure est donc financée aujourd'hui. Elle ne va pas contribuer à augmenter le surendettement et ne va pas générer de cotisations nouvelles pour les indépendants.

En disant que permettre à l'entrepreneuriat d'opter pour l'IS va signifier de moindres rentrées pour les organismes de sécurité sociale, vous ne faites que confirmer la différence de traitement qui existait entre ceux qui étaient en société et ceux qui étaient en nom propre. Notre objectif est l'équité de traitement. Ce n'est pas le statut juridique qui doit déterminer le montant de l'impôt et de la cotisation ; c'est la structure de l'entreprise. Qu'elles soient en nom propre ou en société, les entreprises pourront ou non opter pour l'IS.

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le ministre, je souhaite vous poser deux questions.

Pourriez-vous tout d'abord nous faire un point sur l'impact de la mise en œuvre du passe sanitaire sur la fréquentation des commerces soumis à ce dispositif depuis cet été ? Votre collègue Bruno Le Maire a semblé indiquer qu'il n'y avait pas eu d'effet, au contraire de ce que bon nombre d'entre nous avons pu constater sur le terrain.

Par ailleurs, je souhaite attirer votre attention sur un point qui me semble manquer dans votre projet de loi : la situation financière précaire dans laquelle se retrouvent de nombreuses femmes auto-entrepreneuses en état de grossesse. À ce jour, le code de la sécurité sociale prévoit une continuité des droits et prestations en période de maternité. Or, pour les femmes auto-entrepreneuses enceintes, la méthode de calcul des indemnités varie et crée des inégalités flagrantes. En effet, lorsqu'une activité a été lancée récemment, le calcul du revenu d'activité annuel moyen se fait uniquement sur l'année précédant la date d'accouchement. Avec cette méthode, les femmes ayant ouvert leur auto-entreprise en fin d'année sont donc lésées par rapport à celles qui l'ont fait en début d'année, car, ayant peu cotisé, elles ne peuvent obtenir une indemnisation qu'à hauteur de 10 %. Ces difficultés croissantes à accéder à un congé maternité décent se sont accrues dans le contexte économique actuel, lié à la crise sanitaire, ne permettant pas à une partie de ces indépendantes de percevoir une somme équivalant au revenu de solidarité active (RSA), alors qu'elles travaillent. Elles se retrouvent souvent avec une indemnité équivalant à 5,65 euros par jour, au lieu de 56,35 euros par jour, ce qui transforme leur congé maternité en véritable cauchemar. Cette différence de montant trouve son origine dans le calcul du congé maternité, qui fait passer les droits de 100 % à 10 % de l'indemnité journalière, sans demi-mesure.

Dans ces circonstances, le congé maternité, qui doit protéger les femmes, ne joue plus pleinement son rôle, plongeant dans la précarité un public déjà fragilisé, cumulant souvent un petit revenu tiré de l'entreprise individuelle et des droits au chômage. Face à cette situation délicate, il serait peut-être pertinent de déclarer les années de covid comme années blanches pour les auto-entrepreneuses et travailleuses indépendantes, à l'image de ce qui a été fait pour les intermittents du spectacle, de façon à permettre l'ouverture des droits aux prestations maternité, maladie ou affection de longue durée.

Enfin, à plus long terme, il faudrait envisager de créer un congé réellement proportionnel à leurs revenus réels, pour éviter que le montant du congé maternité de ces femmes auto-entrepreneuses ne passe injustement de 100 % à 10 %. Je souhaite savoir si le Gouvernement envisage de remédier à cette précarité dans le futur projet de loi relatif au statut des indépendants.

M. Bernard Buis. – Monsieur le ministre, je souhaite évoquer avec vous la question des conjoints collaborateurs. Je pense notamment aux femmes qui ont travaillé toute leur vie aux côtés de leur mari artisan ou commerçant et qui se sont retrouvées, après un accident de la vie, un décès ou un divorce, sans aucune ressource, avec une maigre retraite.

La loi Pacte a permis de vrais progrès en la matière. Le texte contraint en effet chaque chef d'entreprise à indiquer dans les formulaires de déclaration d'activité si son conjoint exerce ou non une activité régulière dans l'entreprise, afin de limiter les cas de non-déclaration.

Qu'apportera le texte à ces femmes ? Pouvons-nous avoir l'assurance que le taux de cotisation sera le plus bas possible lorsqu'un ou une conjointe obtiendra le statut de collaborateur ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Monsieur le ministre, je veux vous interroger sur l’impact de la réforme sur le secteur de la vente directe, qui représente 700 000 emplois, dont une grande partie d’indépendants.

Pour le démarchage à domicile, actuellement, la France interdit de collecter le paiement ou même un simple moyen de paiement pendant sept jours à compter de la conclusion du contrat. Cette spécificité française est quasi obsolète, car 22 pays de l’Union européenne ne pratiquent pas le différé de paiement. Le Gouvernement envisagerait même d’allonger ce délai à quatorze jours, pour l’aligner sur le délai de rétractation des consommateurs dans le cadre d’une transposition de la directive Omnibus. Cette disposition induirait une charge économique supplémentaire pour les entreprises, alors que les processus de recouvrement sont déjà complexes et coûteux. Elle aurait, de plus, un impact important sur les trésoreries, notamment des PME.

Enfin, cette nouvelle disposition pourrait créer de graves distorsions de concurrence entre la vente à domicile et les autres canaux de commercialisation, comme la vente à distance ou la vente en magasin.

Le Gouvernement serait-il prêt à permettre à cette filière la libéralisation de la prise de paiement à la commande, afin d’aligner le régime du contrat conclu hors établissement sur celui du contrat conclu à distance ? Cette disposition permettrait de sécuriser les indépendants dans leur démarche commerciale, de supprimer les coûts de trésorerie et le risque majeur d’impayés.

M. Michel Canévet. – J’ai travaillé avec Martine Berthet et Fabien Gay, pour la délégation sénatoriale aux entreprises, sur les nouveaux modes de travail, et nous sommes particulièrement heureux que vous ayez pu intégrer deux des principales recommandations qui étaient les nôtres, notamment l’assouplissement de l’accès aux cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) – cela rejoint en partie la question que Sylviane Noël évoquait tout à l’heure – et la question sur l’ATI.

Sur la question de l’accès aux cotisations AT-MP, on observe qu’il existe deux types d’indépendants : les indépendants traditionnels, qui travaillent pour des ordres constitués, et ceux qui travaillent pour les plateformes dans le cadre de l’uberisation de la société. Ces derniers ont souvent des niveaux de rémunération assez faibles. N’avez-vous pas envisagé de trouver un autre mode de financement des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles pour ces agents, notamment par la participation des plateformes ?

L’allocation aux travailleurs indépendants est en place depuis 2019. On voit bien qu’elle n’a pas bien fonctionné. Nous espérons que les mesures d’assouplissement que vous proposez permettront d’aller plus loin, mais n’avez-vous pas le sentiment qu’il aurait peut-être fallu se rapprocher un peu plus du régime dont bénéficient les salariés ? Quand un indépendant échoue, il se retrouve souvent sans aucune ressource. Il est indispensable qu’on puisse l’accompagner. Le régime dont bénéficient les salariés est relativement protecteur ; peut-être aurait-il fallu s’en inspirer pour pouvoir monter un nouveau projet. Qu’en pensez-vous ?

M. Alain Griset. – Madame la sénatrice Noël, je le dis ici sans détour, l’accélération très forte de la vaccination et la mise en place du passe sanitaire nous a évité des reconfinements pendant l’été. La conjugaison entre le passe et la vaccination a permis que l’activité économique tourne à peu près à 99 %, comme en attestent les recettes des cartes

bancaires et les recettes fiscales. Comme l'a dit Bruno Le Maire, certaines activités ont pu connaître, dans les premiers jours du passe sanitaire, une sorte de ralentissement, mais, au bout de quelques jours et sur une période d'un mois, les choses se sont *grosso modo* équilibrées. On peut donc dire que, globalement, il n'y a pas eu, sur le plan économique, d'impact du passe sanitaire. Les difficultés en matière de chiffre d'affaires qui peuvent encore exister çà et là, par exemple dans les foires et salons, sont davantage dues au fait qu'il manque des exposants. La praticité de l'utilisation du passe sanitaire aujourd'hui ne pose plus de difficultés de mise en œuvre. Je suis donc assez satisfait de sa mise en place et je pense qu'aujourd'hui ce sujet est un peu derrière nous. Le passe sanitaire est une contrainte moindre que la situation qui aurait pu résulter de son absence.

Vous abordez des sujets extrêmement importants concernant la maternité et la situation des indépendants par rapport à leurs revenus des années covid. Nous avons décidé de valider, dans le PLFSS, les trimestres de retraite des indépendants qui auront, en 2020 et 2021, connu un bénéfice inférieur au montant qui leur permet de les valider dans les conditions normales. De la même façon, la base que nous allons prendre en compte pour les indemnités journalières est celle des années précédentes, et non les conséquences du revenu diminué. Ces deux mesures d'équité permettront aux indépendants de ne pas être frappés de double peine. Nous allons donc neutraliser les années covid – 2020 et 2021 –, de façon à ne pas pénaliser ceux qui sont encore le plus en difficulté.

Monsieur le sénateur Buis, la reconnaissance des conjoints est un vieux combat ! Je rappelle que la première mesure en faveur des conjoints date de 1982 – à l'époque, c'était André Delelis qui l'avait défendue. Année après année, des pas ont été faits, mais nous n'avons pas adapté le statut des conjoints à l'évolution de la société. Les concubins étaient exclus de la possibilité d'accéder au statut de conjoint collaborateur. Nous incorporons donc les conjoints concubins, qui auront les mêmes droits que les pacsés et les mariés. Nous allons ensuite simplifier les modes de calcul des cotisations : le nombre de formules différentes va passer de 5 à 3. Enfin, voilà quelques mois, le Parlement a limité à cinq ans la durée du statut de conjoint pour les agriculteurs. Nous allons faire de même pour l'ensemble des indépendants.

Madame la sénatrice Estrosi Sassone, il est vrai qu'il y a actuellement des réflexions, à la suite de l'adoption de la directive Omnibus, sur les questions du paiement différé et du délai de rétractation. Actuellement, des négociations sont en cours avec la Fédération de la vente directe et les associations de consommateurs. De quelle manière peut-on éventuellement protéger les plus faibles qui s'engagent parfois sur des crédits et sur les achats pour lesquels ils n'auraient pas eu le temps de réfléchir ? Toute la question est de savoir s'il faut donner un délai de rétractation de sept ou de quatorze jours. Naturellement, nous continuons à travailler avec les différentes organisations, mais je suis preneur de l'ensemble des avis, de façon que l'on puisse protéger sans empêcher le développement de la vente à domicile, qui est un secteur économique extrêmement important.

Monsieur le sénateur Canévet, les évolutions dans le mode d'exercice de l'activité des indépendants sont très importantes. Je pense que nous allons très loin en permettant à celui dont le chiffre d'affaires n'est pas suffisant de décider de bénéficier de l'ATI. Certes, en termes de montant, on n'arrivera pas toujours à ce que perçoivent les salariés, mais nous faisons un pas absolument considérable par rapport à la situation existante : alors que les indépendants n'ont jamais pu accéder à quoi que ce soit, il pourra leur être versé jusqu'à 800 euros durant six mois. Nous allons naturellement analyser l'utilisation qui sera faite de ce dispositif. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il s'agit là d'une avancée significative pour résoudre

des situations d'extrême difficulté. Il faut cesser de considérer que celui qui prend des risques doit sauter de la falaise sans parachute. Il convient de lui donner la possibilité de rebondir, de se former, puis d'envisager de retrouver une activité. Cette amélioration du dispositif existant, qui n'était pas suffisant, marque un progrès significatif. Je pense que nous sommes allés assez loin – en tout cas, il n'y avait pas de demande d'aller plus loin.

Mme Monique Lubin. – En tant que membre de la commission des affaires sociales, je m'intéresse particulièrement aux articles 9 et 10. Le vocable de « travailleur indépendant » inclut-il tous les travailleurs des plateformes, tous les auto-entrepreneurs, dont on connaît aujourd'hui la précarité du statut et la modestie des revenus ?

Les dispositions relatives aux allocations chômage et à la formation vont-elles les concerner directement ?

Mme Florence Blatrix Contat. – L'article 1^{er} du présent projet de loi vise à simplifier et généraliser la protection du patrimoine de l'entrepreneur individuel, en étendant à toutes les entreprises individuelles la protection antérieurement octroyée par les EIRL, tout en limitant les formalités.

Cependant, le formalisme des EIRL, qui est jugé excessif, avait pour objectif l'information des créanciers et, par là même, leur protection. Le déficit d'informations sur la consistance du droit de gage peut, à mon avis, être source d'insécurité, créant une asymétrie d'information préjudiciable quand on sait que l'activité économique est largement conditionnée par la confiance.

Comment peut-on donc en même temps concilier la nécessaire protection de l'entrepreneur et de son patrimoine et la protection des créanciers, en garantissant une meilleure information de ces derniers sur le patrimoine professionnel de leur débiteur ?

Enfin, sur la possibilité pour le débiteur de renoncer à la scission des patrimoines à la demande d'un créancier, qu'en serait-il de la protection particulière de la résidence principale ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le ministre, je vous avoue ne pas avoir très bien compris votre réponse et votre position sur la situation de la protection de la résidence principale d'un entrepreneur individuel en cas de mise en jeu de sa caution personnelle.

Imaginons que je sois un entrepreneur individuel et que j'ai un besoin de financement, soit pour des besoins de trésorerie, soit pour acheter un fonds de commerce ou un droit au bail. Sachant que ma résidence principale n'est pas saisissable, la banque va me demander une caution personnelle. Je n'ai qu'une alternative : soit je décide de ne pas me développer, soit je donne en garantie ma résidence principale. Si je dépose mon bilan, si je fais faillite, elle sera donc saisie.

Effectivement, l'idée de la caution mutuelle peut être intéressante. Nous pourrions y réfléchir, mais nous n'en sommes pas encore là aujourd'hui.

Ma résidence principale, qui était normalement insaisissable, va-t-elle être saisie du fait de la mise en place de la caution ? Les banques qui auront amoindri la mise en place des financements pour les entreprises individuelles vont-elles se retrouver en difficulté ?

M. Vincent Segouin. – Tout à l’heure, je vous ai interrogé sur le statut de l’EI, qui passe à l’IS, ce qui engendrera une baisse des cotisations. Vous m’avez répondu qu’il fallait de l’équité, mais ma question était tournée vers le budget général.

Depuis tout à l’heure, je vous entends parler de trimestres validés, de conjoints collaborateurs, de prestations supplémentaires, donc de nouvelles charges pour l’État, avec des cotisations qui diminuent. Vous nous dites que l’Unédic va en assumer une partie. Or l’Unédic a connu, en 2020, un déficit de 17 milliards d’euros. Le déficit de la sécurité sociale s’élève à 44 milliards d’euros, et je ne parle même pas de la dette de l’État... Vous nous vendez des charges supplémentaires pour l’État, qui n’a pas de réserve et a des déficits partout.

Je répète donc ma question : sur quoi va reposer le financement, si ce n’est sur des cotisations supplémentaires ? Est-ce sur de la dette ? Reste-t-on dans la politique du « quoi qu’il en coûte » ?

M. Alain Chatillon. – Voilà douze ans s’est créée une association qui s’appelle « 60 000 rebonds » : 60 000, c’est le nombre annuel moyen de dépôts de bilan des entreprises, essentiellement des TPE et des PME.

La plupart des pays européens interdisent aux banques de prendre une garantie patrimoniale sur le logement principal de la famille, comme en Allemagne ou dans les pays d’Europe du Nord. Ne pouvez-vous pas prendre d’initiative sur ce sujet, qui me paraît extrêmement important ?

M. Alain Griset, ministre délégué. – Madame la sénatrice Lubin, tout d’abord, je veux apporter une petite précision sur un sujet qui peut quelquefois interroger : le régime de la micro-entreprise, qui a été appelée, en 2009, « l’auto-entreprise », est un régime fiscal et social dérogatoire du droit commun. Ce n’est pas un statut juridique. Ceux qui utilisent le régime de la micro-entreprise sont, juridiquement parlant, travailleurs indépendants. À ce titre, ils bénéficient des mesures du plan des indépendants. Beaucoup d’entre eux font la confusion, quelquefois par manque d’information. D’ailleurs, la plupart d’entre eux n’ont jamais opté pour l’EIRL : ils ont quasiment tous choisi l’EI. Cela dit, le crédit impôt formation ne leur est pas accessible, la plupart d’entre eux n’ayant pas cotisé pour leur formation.

Vous savez qu’Élisabeth Borne a prévu une ordonnance pour la mise en place d’outils permettant de mettre en œuvre des dispositifs protégeant les indépendants travaillant dans les plateformes. Ces travailleurs voteront au début du printemps 2022 pour une représentation de leur exercice. Nous travaillons naturellement sur le sujet, puisque ces modes d’exercice se développent.

Madame la sénatrice Blatrix Contat, en ce qui concerne les questions de prêts et de protection du patrimoine, une étude très précise que nous avons réalisée n’a pas montré de comportements différents de la part des banques envers ceux qui étaient en EIRL et ceux qui étaient en EI. Par extrapolation, nous pensons que la protection du patrimoine généralisée ne devrait pas modifier ce qui s’est passé avec les EIRL.

De plus, je vous confirme que nous allons continuer à travailler avec le réseau bancaire, mais aussi au développement du cautionnement mutuel, auquel je crois beaucoup. Je l’ai beaucoup utilisé dans mon parcours précédent, pour permettre à des entrepreneurs de

bénéficiaire de crédits. Je pense que l'intermédiation est une bonne solution. Dans tous les cas de figure, l'entrepreneur ne peut pas s'autocautionner. Il faudra un passage devant un notaire et que quelqu'un se porte caution pour lui. Nous allons vraiment aller jusqu'au bout sur ce sujet. Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à votre disposition pour étudier comment l'on peut vous rassurer et rassurer les entrepreneurs sur ce point, tout en menant un travail de partenariat avec les banques. Nous devons être gagnant-gagnant dans cette opération. Je suis déterminé sur ce dossier : les entrepreneurs ne doivent plus avoir d'épée de Damoclès au-dessus de leur tête.

La réponse est la même pour Mme Renaud-Garabedian : nous allons vraiment travailler sur ce sujet, qui a clairement été l'un des plus compliqués pour nous. Je répète que j'essaie d'aller le plus loin possible de ce que me permet le droit, mais l'objectif est aussi de ne pas empêcher les gens de faire ce qu'ils ont envie. Le tout est qu'ils le fassent en connaissance de cause et qu'ils puissent éventuellement revenir en arrière.

Monsieur le sénateur Segouin, la dette n'est pas tout à fait récente, et nous assumons le « quoi qu'il en coûte ». Nous assumons notre choix d'investir, contrairement à ce qui a été fait en 2008 – il n'y avait alors pas eu d'activité partielle. Il y a eu des faillites et nous avons payé pendant des années les conséquences de cette politique.

Aujourd'hui, le « quoi qu'il en coûte » est terminé : aujourd'hui, on fait plutôt dans le sur-mesure. D'ailleurs, les montants mobilisés sont sans commune mesure : à peu près 150 millions d'euros pour le mois de septembre 2021, contre 4 milliards d'euros en novembre 2020.

Par ailleurs, sur le fait que les mesures que je propose pourraient générer des déficits supplémentaires, je répète que les 140 millions de l'Unédic font partie de son budget. La somme consacrée à la formation – 50 millions d'euros – reste tout à fait raisonnable.

Tout entrepreneur que l'on maintient en activité génère de la recette fiscale. J'aimerais que l'on cesse de considérer que l'on va gagner plus en taxant l'entrepreneur qu'en lui permettant de se développer. C'est en maintenant les entrepreneurs individuels en activité, en leur permettant de transmettre leur entreprise, de se développer, en baissant leurs cotisations que l'on augmentera les recettes fiscales, parce qu'il y aura de l'activité et moins de chômage. C'est, au bout du compte, faire le pari d'une croissance raisonnable.

L'objectif actuel du Gouvernement est de diminuer les impôts et, grâce à la croissance, de résoudre le problème du déficit, qu'il faudra diminuer pour l'avenir.

Monsieur Chatillon, je partage votre préoccupation : c'est vraiment mon objectif depuis les années 2000. Dans notre loi, nous essayons d'aller le plus loin possible : ne peuvent être mis en garantie que les biens professionnels utiles à l'entreprise et liés à l'activité, tous les autres biens étant considérés comme personnels et insaisissables. Je souhaite que nous puissions, ensemble, fortifier cette position, pour que les faillites ne puissent pas se traduire, un jour, par des désastres personnels : saisies de maison, divorces... Ce n'est pas ainsi que l'on peut développer l'entreprenariat dans notre pays.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Si j'ai bien compris, la question de notre collègue Vincent Segouin ne concernait pas le stock de dettes actuel, dont nous sommes comptables, puisque le Parlement a été aux côtés du

Gouvernement quand il s'est agi de voter un certain nombre de dispositifs du « quoi qu'il en coûte » pour sauvegarder l'économie de notre pays.

Sa question portait sur l'alourdissement des charges qui découlera des dispositifs que vous nous annoncez et que l'on peut, du reste, accompagner, et sur la façon dont le Gouvernement va financer durablement et structurellement ces nouvelles mesures, sans aggraver les déficits.

Bien sûr, nous préférons une entreprise qui va bien et qui paie des cotisations à une entreprise qui ne va pas bien ! Néanmoins, il vaut mieux parfois une entreprise qui s'arrête qu'une entreprise qui continue à perdre de l'argent.

M. Alain Griset. – Madame la présidente, je pense que nous parlons de la même chose. Pour avoir échangé avec vous à plusieurs reprises sur ces sujets, je pense que nous sommes d'accord sur l'objectif. Cet objectif est double : il s'agit à la fois de développer l'activité, l'économie, les entreprises, pour répondre au besoin de services et de proximité, et de diminuer le déficit, ce qui est une nécessité pour les prochaines années. Nous voulons à la fois continuer la baisse des impôts qui a été engagée depuis 2017 et, grâce à l'activité, diminuer les déficits. Cela ne nous semble pas incompatible. La croissance telle qu'elle est pour l'instant nous permet de penser que c'est la bonne direction. De toute façon, je suis certain qu'il n'y aura pas d'équilibre budgétaire sans développement économique.

Les travailleurs indépendants peuvent beaucoup contribuer à ce dernier. Mon objectif est de les protéger, de leur permettre de se développer, notamment en facilitant la transmission d'entreprise.

Au demeurant, les travailleurs indépendants qui sont déficitaires n'ont d'autre choix que de fermer. Notre objectif est de les accompagner pour qu'ils puissent se former, percevoir l'ATI et ne pas être à la rue. Dans le même temps, nous allons essayer de diminuer la pression fiscale sur ceux qui ne ferment pas, pour qu'ils puissent progresser et, au bout du compte, créer de l'activité, donc permettre à l'État de résoudre ses problèmes financiers.

Telle est notre philosophie générale. J'espère que nous pourrions nous retrouver sur celle-ci et vérifier que c'est le bon modèle.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nul doute que nous aurons l'occasion de continuer cette conversation !

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Au nom de l'ensemble de mes collègues, je vous remercie, monsieur le ministre, de cette audition.

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

La réunion est close à 16 h 40.

Mardi 12 octobre 2021

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale (deuxième lecture) – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous examinons tout d’abord les amendements de séance sur la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale.

EXAMEN D’UN AMENDEMENT AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 3

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L’amendement n° 2 vise à rétablir la rédaction proposée par le Gouvernement en deuxième lecture à l’Assemblée nationale, qui revient sur la déconjugalisation et transforme l’abattement proportionnel dont font l’objet les revenus du conjoint en un abattement forfaitaire : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 3			
Suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l’allocation aux adultes handicapés et de la majoration de son plafonnement			
M. LÉVRIER	2	Rétablissement de l’abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint	Défavorable

Proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous examinons à présent les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements.

EXAMEN DE L’AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 4

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement n° 1 est un amendement de clarification légistique.

L'amendement n° 1 est adopté.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 Droit de visite inconditionnel pour les personnes en fin de vie			
Mme IMBERT, rapporteuse	1	Amendement de clarification légistique	Adopté

Projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Mes chers collègues, sous réserve de son dépôt et de sa transmission, je vous propose que notre commission se saisisse pour avis du projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire. Ce texte comporte notamment des dispositions relatives à l'activité partielle. Il sera renvoyé à la commission des lois qui serait susceptible de nous déléguer au fond l'article 3.

Comme rapporteur pour avis, je vous propose la candidature de notre collègue Pascale Gruny.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, sous réserve de sa transmission, et désigne Mme Pascale Gruny rapporteur pour avis.

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Ce texte devrait être inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat le jeudi 28 octobre et éventuellement le vendredi 29 octobre prochain.

La commission des lois se réunira pour établir son texte le mercredi 27 octobre. Notre commission pourrait donc se réunir le mardi 26 octobre à 18 heures.

La réunion est close à 14 h 5.

Mercredi 13 octobre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entamons une matinée de travail très chargée puisqu'à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), traditionnel en cette période, s'ajoute celui d'un nombre important de textes.

Notre commission s'est ainsi saisie pour avis du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, pour lequel elle a reçu une délégation au fond sur les articles 9 et 10. Notre rapporteur, Frédérique Puissat, devra ensuite nous quitter pour aller livrer à la commission des lois le contenu de nos travaux. Je lui laisse donc la parole sans tarder.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a présenté, le 16 septembre dernier, un plan en faveur des travailleurs indépendants dont les vingt mesures entendent mieux protéger et accompagner cette catégorie de travailleurs.

Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante dont nous sommes saisis pour avis est la traduction législative d'une partie des mesures du plan. Toutefois, ce projet de loi ne sera pas le seul débouché de ce plan, qui se déclinera également dans le PLFSS et dans divers textes réglementaires.

Le texte a été déposé au Sénat le 29 septembre, si bien qu'il nous revient de l'examiner les premiers dans un calendrier très resserré.

J'estime de manière générale que les mesures visant à promouvoir le développement du travail indépendant doivent être soutenues, ce dernier étant porteur de fortes opportunités économiques. En outre, la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales ont mis en lumière les besoins de protection sociale d'un grand nombre de travailleurs indépendants ainsi que les lacunes de leur couverture actuelle. Il ne faut cependant pas être dupes de l'opportunité de cet ensemble de mesures, et la proximité d'échéances électorales ne saurait justifier d'agir dans la précipitation.

Avant d'aborder l'examen de ce texte, il me revient de vous proposer un périmètre, pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, des articles 9 et 10 du projet de loi dont notre commission a reçu délégation au fond.

Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives :

- à la protection des travailleurs indépendants contre le risque de perte d'emploi ;
- à l'organisation et au financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants.

En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables des amendements relatifs :

- à la sécurité sociale (maladie, retraite, régime de cotisations, *etc.*) ;
- au régime d'assurance chômage ;
- au droit à la formation professionnelle des salariés ;
- au compte personnel de formation.

J'en viens à mon rapport sur les articles 9 et 10 du projet de loi.

L'article 9 porte sur l'allocation des travailleurs indépendants, l'ATI, instituée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette prestation

devait concrétiser la promesse de campagne du Président de la République d'une ouverture de l'assurance chômage à tous les actifs, y compris aux travailleurs indépendants.

Le dispositif est applicable depuis le 1^{er} novembre 2019. D'un montant forfaitaire de 800 euros par mois, cette prestation, intégralement financée par l'assurance chômage, mais non contributive, est versée pendant une période maximale de six mois non renouvelable. Elle peut se cumuler pendant 3 mois avec des revenus professionnels.

L'ouverture de ce nouveau droit a cependant été très prudente. Plusieurs conditions cumulatives spécifiques, précisées par décret, doivent en effet être satisfaites pour bénéficier de l'ATI : des ressources personnelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA) ; l'exercice effectif et continu d'une activité indépendante pendant les deux ans précédant la date de cessation de l'activité, au sein d'une seule et même entreprise, générant un revenu de 10 000 euros par an au minimum ; une cessation d'activité définitive et involontaire, l'entreprise devant avoir fait l'objet soit d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire, soit d'une procédure de redressement judiciaire dans laquelle l'adoption du plan de redressement est subordonnée par le tribunal au remplacement du dirigeant.

Il en résulte un premier bilan décevant : alors que le projet de loi Avenir professionnel de 2018 visait 29 000 bénéficiaires potentiels pour un budget de 140 millions d'euros, seules 1 107 ouvertures de droit avaient été enregistrées par Pôle emploi au 17 septembre 2021. Les dépenses au titre de la prestation se sont élevées à 3,1 millions d'euros en 2020. Il est vrai que ce bilan doit être relativisé au regard des conditions exceptionnelles dues à la pandémie de covid-19 : en raison des mesures d'urgence prises par l'État, les procédures collectives visées par le dispositif d'ATI ont été, en 2020, en net recul.

Cet échec étant notamment imputé à des conditions d'éligibilité trop restrictives, l'article 9 vise à ouvrir une nouvelle voie d'accès à l'ATI en ajoutant une condition alternative à la cessation d'activité définitive et involontaire. Auraient ainsi droit à l'ATI les travailleurs qui étaient indépendants au titre de leur dernière activité et dont l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de cessation totale et définitive d'activité, lorsque cette activité n'est pas économiquement viable.

Le caractère non viable de l'activité devra être attesté par un « tiers de confiance » désigné dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État. Il pourrait s'agir, en l'état de la réflexion du Gouvernement, d'un expert-comptable.

Cet article propose également, afin d'encadrer cette nouvelle ouverture de droit, de mettre en place un « délai de carence » entre deux demandes d'ATI. Il prévoit ainsi qu'une personne ne pourra bénéficier de l'allocation pendant une période de cinq ans à compter de la date à laquelle elle a cessé d'en bénéficier au titre d'une activité antérieure.

D'autres aménagements du dispositif, notamment un assouplissement de la condition de revenu d'activité – qui serait désormais de 10 000 euros minimum sur l'une des deux dernières années d'activité non salariée, au lieu de 10 000 euros minimum en moyenne sur les deux ans – devraient être mis en œuvre par voie réglementaire.

L'ATI est une prestation « mal née », que les travailleurs indépendants ne demandaient pas et dont les paramètres semblent déconnectés des réalités du terrain. Étant donné son échec quantitatif, la question de la modification de ces paramètres et des conditions d'accès à la prestation doit nécessairement être posée. Je m'interroge toutefois sur la

temporalité de la réforme proposée, qui intervient après moins de deux ans de fonctionnement de la prestation, sur lesquels quatre mois seulement ont été significatifs en raison de la crise sanitaire.

L'attente croissante de protection sociale de la part des travailleurs indépendants, en lien avec l'avènement des micro-entrepreneurs, plaide cependant pour ouvrir sans attendre les conditions d'accès au dispositif. L'existence de l'ATI peut en effet contribuer à encourager des travailleurs à tenter leur chance et à créer leur activité.

Concrètement, le dispositif proposé permet aux micro-entrepreneurs d'être plus facilement éligibles à l'ATI, puisque ces derniers ont rarement recours aux procédures de redressement ou de liquidation judiciaire. Il convient cependant de prêter attention au coût que pourrait occasionner, pour les travailleurs concernés, l'intervention du « tiers de confiance » prévue par le texte pour attester du caractère non viable de l'activité, s'il s'agit d'un expert-comptable.

L'introduction d'un délai de carence de cinq ans devrait permettre de prévenir l'aléa moral que pourrait engendrer cette ouverture, ainsi que le risque de dérive financière. En outre, il convient de préciser que les travailleurs indépendants, s'ils ne cotisent pas à l'assurance chômage, contribuent à hauteur de 5 milliards d'euros aux 38,7 milliards d'euros de recettes de l'Unédic à travers l'affectation à l'assurance chômage d'une fraction de la CSG sur les revenus d'activité.

Cette réforme précoce en l'absence de bilan significatif appelle toutefois l'introduction d'une « clause de revoyure ». Pour nous assurer de son effectivité, je propose de fixer à titre conservatoire au 31 octobre 2024, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du dispositif, la date limite pour demander l'ATI. Au plus tard six mois avant cette date, soit le 30 avril 2024, le bilan et les perspectives de l'ATI devront avoir fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des travailleurs indépendants. Le législateur sera ainsi en mesure de se prononcer de manière éclairée sur la prolongation et l'éventuelle réforme du dispositif.

Cette protection des travailleurs indépendants comporte un deuxième étage, composé de solutions assurantielles volontaires. Ainsi, la GSC, association administrée par les organisations patronales, propose une garantie contre la perte d'emploi qui est aujourd'hui insuffisamment utilisée. Afin de « marcher sur deux jambes » et de promouvoir cette protection complémentaire, il serait intéressant que les acteurs de l'écosystème de l'entreprise – Pôle emploi, banques, chambres consulaires et chambres des métiers, experts-comptables – informent, à l'occasion de leurs interventions, les travailleurs indépendants de la possibilité de souscrire un contrat d'assurance contre la perte d'emploi subie ainsi que des déductions fiscales permises par le dispositif « Madelin ».

L'article 10 est relatif aux circuits de financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants, et notamment des artisans.

Pour des raisons historiques, les chefs d'entreprise artisanale et les micro-entrepreneurs inscrits au répertoire des métiers sont les seuls travailleurs non salariés qui dépendent de deux guichets pour le financement de leur formation professionnelle : d'une part, les conseils de la formation au sein des chambres régionales des métiers et de l'artisanat, qui financent les actions de formation « transverses » et non spécifiques aux métiers – par exemple, les formations en comptabilité-gestion, en informatique, en management, en langues

étrangères, *etc.* ; d'autre part, le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale, le Fafcea, chargé de financer toutes les autres formations des artisans, qui sont principalement des formations « métiers ».

La contribution à la formation professionnelle (CFP) acquittée par les chefs d'entreprise artisanale, d'un montant égal à 0,29 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 119 euros, est ventilée entre les chambres des métiers, à hauteur de 41 %, et le Fafcea, à hauteur de 59 %, après déduction des ponctions réalisées pour financer le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le compte personnel de formation (CPF).

Le système est peu efficient et l'existence de deux guichets est source de complexité pour les professionnels concernés. Par ailleurs, les ressources des fonds de la formation professionnelle des artisans ont nettement diminué à la suite du transfert, en 2018, de la collecte de la CFP aux Urssaf. Ce transfert a d'abord provoqué le départ du régime de nombreux « assimilés salariés » qui se trouvaient payer une double cotisation. De nombreuses erreurs dans le fléchage de la CFP des artisans ont par ailleurs été constatées depuis cette réforme. Les mesures d'urgence prises par le Gouvernement ont également contribué à la diminution des recettes. Au total, celles-ci seraient passées d'environ 100 millions à environ 50 millions d'euros.

L'article 10 propose d'unifier le financement de la formation professionnelle des artisans en affectant les sommes collectées à un unique fonds d'assurance-formation de droit commun. La totalité du produit de la CFP acquittée par les artisans sera affectée au fonds unique, qui succédera en pratique au Fafcea.

Cet article harmonise plus largement les circuits de financement de la formation des travailleurs indépendants. À compter de 2022, l'ensemble des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants non agricoles seront reversées à France compétences, qui procédera à la répartition des fonds entre les différents affectataires : le fonds d'assurance-formation des non-salariés concerné ; la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du CPF ; et les opérateurs chargés de la mise en œuvre du CEP.

Le regroupement des fonds de la formation professionnelle des artisans répond à une attente de simplification des professionnels concernés. Il suscite néanmoins certaines inquiétudes.

D'abord, cette unification met fin à la répartition actuelle du produit de la CFP des artisans entre les formations « métiers » et les formations « transverses ». Sans remettre en cause la plus grande souplesse que devrait permettre cette réforme, il serait opportun d'associer le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du futur fonds unique afin de veiller à ce qu'une part significative des financements reste consacrée au développement des compétences des chefs d'entreprise artisanale en matière de gestion.

Ensuite, les modifications successives du circuit de financement de la formation de ces professionnels ne doivent pas se traduire par des déperditions. Or, les difficultés de fléchage rencontrées par les Urssaf ne sont à ce jour pas résolues. Par ailleurs, la situation financière de France compétences interroge sur l'opportunité d'un transfert à l'opérateur de la répartition de nouveaux flux.

Une réforme insuffisamment préparée faisant courir le risque de ruptures de financement semblables à celles que les fonds ont connues en 2019, je vous proposerai un

amendement à l'article 14, relatif à l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi, afin de reporter au 1^{er} janvier 2023 l'ensemble de la réforme.

Telles sont, mes chers collègues, mes conclusions sur ce texte dont je vous propose de sécuriser les dispositions en adoptant les amendements que je vous présenterai.

M. Philippe Mouiller. – On nous propose de corriger un dispositif pour lequel on manque de recul. J'étais plutôt défavorable à l'ATI. Lorsqu'un entrepreneur démarre, il veut avant tout réduire ses charges. Il ne pense pas au risque de défaillance de son entreprise. Je ne suis donc pas surpris de l'échec de l'assurance volontaire contre la perte d'emploi. Cette réforme procédait de bons sentiments, mais était en décalage avec la réalité de terrain.

En ce qui concerne le financement de la formation professionnelle, sait-on comment les fonds seront répartis entre le fonds d'assurance-formation, les opérateurs chargés de la mise en œuvre du CEP et la Caisse des dépôts ? Les entreprises s'interrogent sur l'utilisation des crédits. C'est une question d'efficacité. Il ne faudrait pas que l'argent collecté serve à renflouer France compétences.

Mme Monique Lubin. – Le sujet est très technique. Donner une possibilité de rebond aux travailleurs indépendants en cas d'échec ne peut pas être une mauvaise idée.

Les indépendants se plaignent des difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils veulent se former : on leur dit qu'ils n'ont pas la durée de cotisation requise, qu'ils n'ont pas assez cotisé, que les formations souhaitées n'existent pas, *etc.* Il conviendrait donc d'ajouter une disposition pour évaluer l'efficacité du dispositif de formation.

En dépit des propos du ministre, les travailleurs des plateformes ne semblent pas visés. Comment pourraient-ils, en effet, justifier que leur activité n'est pas rentable, dans la mesure où ils peuvent l'arrêter librement à tout moment ? C'est un manque important.

Mme Chantal Deseyne. – Je m'interroge sur l'intérêt de ce texte. On ne peut pas à la fois vouloir être entrepreneur, créer son activité et réclamer un statut comparable à celui des salariés ! Avant de s'installer à son compte, les personnes font une étude prévisionnelle pour savoir si l'activité envisagée est viable. Quant à la formation, les entrepreneurs peuvent prévoir des fonds à cette fin dans le budget de l'entreprise.

M. René-Paul Savary. – L'assurance chômage pour les travailleurs indépendants coûte 140 millions d'euros, mais ils participent au financement de l'Unédic à hauteur de 5 milliards d'euros par le biais de l'affectation d'une fraction de la CSG sur les revenus d'activité. On se moque d'eux ! Ne vaudrait-il donc pas mieux réduire leur part de CSG, plutôt que de créer un nouveau mécanisme ?

M. Martin Lévrier. – Lorsque le projet de loi a été présenté par le Président de la République – j'y étais –, le texte a été accueilli par une *standing ovation* des travailleurs indépendants. J'en déduis qu'ils trouvent la loi pertinente.

Je suis étonné qu'en France on hésite encore à reconnaître un droit à l'erreur. Le Gouvernement s'emploie à créer des passerelles pour permettre aux gens de rebondir. Il a déjà créé le droit à l'erreur dans les rapports avec l'administration. De même, les indépendants qui échouent doivent avoir un droit à l'erreur.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je ne comprends pas pourquoi ce texte arrive si rapidement. Voilà encore un texte mal préparé, déposé dans l'urgence. Si la crise sanitaire a nécessité de la souplesse dans le calcul des cotisations sociales, il ne faut pas faire peser sur les recettes de la sécurité sociale les mesures du Gouvernement. Notre crainte est de voir advenir une année blanche pour les cotisations sociales des 3 millions de travailleurs indépendants, au détriment du budget de la sécurité sociale, et que cette exception ne devienne la règle. Les indépendants des secteurs touchés par la crise – hôtellerie, sport, culture, *etc.* – pourront valider un nombre de trimestres pour la retraite équivalent à la moyenne des trimestres validés lors de leurs trois derniers exercices. C'est bien, mais on regrette que les salariés à temps partiel qui ont perdu une partie de leur rémunération ne bénéficient pas de mesures similaires. Nous sommes inquiets des mesures proposées, qui visent à faciliter le passage d'une entreprise individuelle en société.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – On peut s'interroger en effet sur l'intérêt de l'ATI. Selon le Président de la République, il s'agissait d'une assurance chômage universelle.

La capacité de l'Urssaf à répartir les fonds de formation professionnelle suscite des interrogations. Le Gouvernement n'a pas répondu à nos questions. C'est pourquoi je propose de reporter l'entrée en vigueur du dispositif. N'oublions pas que l'objectif doit être d'améliorer la formation des artisans.

Je partage vos analyses sur France compétences, qui, après seulement deux ans d'existence, accuse un déficit de 4,6 milliards d'euros : les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage issue de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel avaient été mal évaluées et France compétences a dû absorber des contrats antérieurs.

En tant que travailleurs indépendants, les travailleurs des plateformes peuvent bénéficier de l'ATI sous réserve que leurs revenus soient inférieurs au RSA, qu'ils n'aient pas une double activité – car, dans ce cas, l'allocation d'aide au retour à l'emploi peut être plus avantageuse –, et qu'ils remplissent les conditions d'ancienneté et de revenus.

Oui, un jeune entrepreneur qui se lance est optimiste et ne pense pas à l'échec. Mais le risque existe toujours. Les partenaires sociaux ont prévu des dispositifs assurantiels volontaires pour se protéger en cas de perte d'emploi. Il faut sensibiliser les chefs d'entreprise sur l'intérêt qu'il y a à prévoir un filet de sécurité pour se prémunir en cas de mauvaise fortune.

M. Alain Milon avait alerté lorsque l'on a modifié le financement de l'Unédic dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. En effet, on a remplacé la cotisation salariale à l'assurance chômage par une part de CSG, qui représente aujourd'hui près de 40 % du budget de l'Unédic. La contribution des indépendants s'élève ainsi à 5 milliards d'euros. Ils seraient donc fondés à réclamer davantage de droits... Toutefois, la gouvernance de l'Unédic n'a pas été modifiée, car les indépendants n'y sont pas représentés. Le Président du Sénat appelait à remettre de l'ordre dans les comptes publics. Il faudrait aussi remettre de l'ordre dans la gouvernance de l'Unédic.

Je suis favorable au droit à l'erreur, nul n'est à l'abri d'un retournement de marché. Enfin, il me semble que les propos de Mme Apourceau-Poly reflètent davantage une position sur l'ensemble du texte et le PLFSS que sur les articles 9 et 10 en particulier.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 9 (délégué)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – L’allocation des travailleurs indépendants (ATI) a été mise en place il y a moins de deux ans, le 1^{er} novembre 2019. Sur cette période très courte, seuls quelques mois auront été significatifs, la crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face ayant temporairement gelé la situation des entreprises. Le dispositif connaît un échec par rapport aux prévisions, qui justifie une mesure de correction rapide. Toutefois, les circonstances actuelles ne doivent pas exonérer l’État de faire un véritable bilan de cette prestation qui n’a pas trouvé sa cible.

C’est pourquoi mon amendement COM-4 tend, à titre conservatoire, à fixer au 31 octobre 2024, soit 5 ans après l’entrée en vigueur du dispositif, la date limite pour demander l’ATI. Au plus tard 6 mois avant cette date, soit le 30 avril 2024, le bilan et les perspectives de l’ATI devront avoir fait l’objet d’une concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des travailleurs indépendants. Le législateur sera ainsi en mesure de se prononcer de manière éclairée sur la prolongation et l’éventuelle réforme du dispositif.

L’amendement COM-4 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 9 ainsi modifié.

Après l’article 9 (délégué)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – La mise en place d’un filet de sécurité en cas de perte d’activité fait aujourd’hui l’objet d’une attente de la part des travailleurs indépendants. Le projet de loi tente de répondre à cette attente en améliorant l’allocation des travailleurs indépendants (ATI). Il ne faut pas oublier toutefois les solutions assurantielles volontaires.

Afin de « marcher sur deux jambes » et de promouvoir la protection complémentaire des travailleurs indépendants, mon amendement COM-5 prévoit que les acteurs de l’écosystème de l’entreprise informent, à l’occasion de leurs interventions, les travailleurs indépendants de la possibilité de souscrire un contrat d’assurance contre la perte d’emploi subie et sur le dispositif « Madelin » défini à l’article 154 *bis* du code général des impôts.

L’amendement COM-5 portant article additionnel est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article additionnel ainsi rédigé.

Article 10 (délégué)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – L’objet de l’amendement COM-21 est de préciser que la répartition des fonds par l’Urssaf doit être effectuée en fonction de la population des cotisants relevant du champ de chaque fonds. Cela me semble important pour sécuriser le dispositif. Toutefois, la rédaction de l’amendement doit

être améliorée : j'émetts donc un avis défavorable en l'état et je travaillerai avec l'auteur de l'amendement pour trouver une meilleure rédaction en vue de l'examen en séance publique.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-21.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-6 vise à opérer une coordination des dispositions concernant les ponctions destinées au financement du conseil en évolution professionnelle (CEP) et du compte personnel de formation (CPF), avec le transfert à France compétences de la répartition de l'ensemble de la collecte des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants.

L'amendement de coordination COM-6 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-6.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-7 vise à associer le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du futur fonds fusionné d'assurance-formation.

L'amendement COM-7 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-7.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 10 ainsi modifié.

Article 14

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Considérant qu'il convient de ne pas précipiter une nouvelle modification du circuit financier de la formation des travailleurs indépendants avant que les dysfonctionnements actuels aient été résolus, mon amendement COM-29 vise à reporter l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de l'article 10 au 1^{er} janvier 2023.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-29.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 9			
Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants			
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	COM-4	Limitation dans le temps et concertation sur les perspectives de l'ATI	Favorable

Article additionnel après l'article 9			
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	COM-5	Information sur les assurances complémentaires contre la perte d'emploi subie	Favorable
Article 10			
Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants			
M. MOUILLER	COM-21	Répartition des contributions collectées entre les fonds d'assurance-formation	Défavorable
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	COM-6	Coordination des dispositions concernant les fonds répartis par France compétences	Favorable
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	COM-7	Association du réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du fonds d'assurance-formation	Favorable

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Audition de
MM. Renaud Villard, directeur et Gérard Rivière, président, de la caisse
nationale d'assurance vieillesse (CNAV)**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent MM. Gérard Rivière et Renaud Villard, respectivement président et directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct sur le site du Sénat. Elle sera consultable en vidéo à la demande.

M. Gérard Rivière, président, de la caisse nationale d'assurance vieillesse. – Je présenterai la situation financière de la branche retraite, c'est-à-dire la CNAV et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

En 2021, le déficit de la branche devrait rester stable, s'élevant à 6,1 milliards d'euros, contre 6,2 milliards en 2020. Les dépenses de prestations seront un peu moins dynamiques cette année, avec une hausse de 2,1 %, contre 2,7 % l'an passé, tandis que la revalorisation des pensions sera limitée. La surmortalité liée à la crise sanitaire devrait entraîner une diminution de la masse des pensions versées en 2021 de 0,2 point, soit environ 230 millions d'euros. En 2022, les dépenses devraient repartir à un rythme plus dynamique, avec une hausse de 2,9 %, en raison de l'inflation et donc de la revalorisation probable des pensions.

On devrait observer un rebond des cotisations de 7 % en 2021 et de 6,2 % en 2022, avec une progression attendue de la masse salariale supérieure à 6 %. Cela compenserait la ressource exceptionnelle supplémentaire de 5 milliards d'euros perçue en 2020, liée au versement d'une soulte par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). L'évolution globale des ressources serait donc moins heurtée que celle des cotisations.

À partir de 2023, le déficit de la branche devrait se creuser de 1 à 1,5 milliard chaque année, pour atteindre 7,9 milliards en 2025 : cet accroissement du déficit structurel est la conséquence d'une évolution des dépenses plus forte que celle des recettes ; les réformes de 2010, 2012 et 2014 commencent à produire leur plein effet, et leurs effets sur l'évolution du solde deviendront neutres.

En 2020, le solde de la branche a été meilleur que prévu lors du PLFSS, 6,2 milliards d'euros contre 11,5 milliards prévus, soit une amélioration de 5,3 milliards, grâce à des cotisations plus dynamiques, notamment de la part du secteur privé et des travailleurs indépendants.

En 2021, le déficit sera de 6,1 milliards d'euros, deux fois moins que prévu dans le PLFSS. Le solde s'améliorera de 4,8 milliards en 2022 et de 3,9 milliards en 2024 : ces améliorations s'expliquent majoritairement par la forte révision à la hausse des cotisations. En 2021, la masse des prestations devrait être inférieure d'environ 1 milliard, du fait de la mortalité liée à la covid, d'une part, et des changements de comportement dans les départs à la retraite, en raison de la réforme des régimes complémentaires de l'Agirc-Arrco, d'autre part. À partir de 2022, les révisions concernant les masses de prestations devraient être limitées, car les différents facteurs cités devraient se compenser.

M. Renaud Villard, directeur de la caisse nationale d'assurance vieillesse. – Il faut souligner que la branche retrouve plus rapidement que prévu – dès 2022 – son solde tendanciel antérieur à la crise. Plusieurs mesures auront des effets sur la branche retraite, comme les mesures destinées à préserver les droits à la retraite des travailleurs indépendants, la simplification de l'accès à la complémentaire santé solidaire, qui concernera les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'ASPA, et enfin l'article 17 sur la communication bancaire, qui vise à renforcer la lutte contre la fraude, grâce à un délai de réponse des banques aux demandes des caisses ramené à un mois, selon une procédure dématérialisée.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Une soulte de la CNIÉG de 5 milliards d'euros a été payée en 2020. Mais celle-ci était valorisée à hauteur de 5,4 milliards d'euros au 31 décembre 2019. La CNAV est donc perdante dans cette transaction, dont le montant est moins important que ce qu'il aurait été si la soulte avait été rétrocédée de façon fragmentée sur une plus longue période. Cet apport important a modifié les comptes en 2020.

Même en déduisant ce montant de ses recettes, la branche vieillesse aurait connu une perte de ressources moins importante que les autres branches : - 3,5 %, contre - 6,2 % pour la branche famille et - 8,3 % pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP). Comment l'expliquer ?

Les décès ont augmenté de 9 % ; quelle part de cette surmortalité est-elle liée au covid ? Vous en avez estimé l'effet en dépenses à 230 millions d'euros, alors que le Conseil d'orientation des retraites (COR) l'a chiffré à 500 millions d'euros tous régimes confondus.

À partir de 2023, si le rebond de l'inflation se confirme, et avec le vieillissement démographique, le déficit va se creuser.

L'Agirc-Arrco va prendre des mesures pour éviter de dénaturer cet équilibre, et réduira les pensions – seule solution si elle ne veut pas augmenter les cotisations.

Ce PLFSS comprend peu de réformes : la réforme des retraites est restée dans le placard, et le déficit cumulé en 2070 devrait dépasser les 70 milliards d'euros.

Quelles mesures préconisez-vous – même si ce n'est pas de votre ressort – pour limiter ce déficit abyssal ?

M. Renaud Villard. – La soulte de la CNIEG est liée à l’historique, lorsque le régime spécial EDF-GDF a été adossé au régime général. Des décaissements monétaires ont été réalisés jusqu’en 2019. La soulte, initialement de 3,4 milliards d’euros, a été valorisée par des placements à long terme, à hauteur de 5 milliards d’euros dans nos comptes. Ces placements – à 60 % en actions – ont été soldés rapidement sur les marchés financiers. En juillet 2020, ce n’était certes pas le meilleur moment pour vendre, alors que les marchés financiers étaient encore nerveux, mais il y avait urgence : sans cet apport, le solde aurait été déficitaire de 11 milliards d’euros. Avant la crise, la CNAV envisageait un décaissement sur vingt ans pour un meilleur rendement et une gestion saine par le FSV ; mais nécessité a fait loi pour valoriser les 5 milliards d’euros en trésorerie au prix d’une réallocation de ressources très rapide par le FSV, en quelques semaines, et sans perte financière.

Oui, nous avons eu un moindre recul de nos recettes par rapport aux branches famille et AT-MP, alors que nous avons la même assiette – la masse salariale du secteur privé. C’est lié au transfert des impôts et taxes affectées. La branche vieillesse a été destinataire d’une part plus importante de taxe sur les salaires en raison de la conversion du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) en allègement de cotisations sociales, avant la crise sanitaire. Nous avons donc eu une affectation majorée de taxes sur les salaires, car l’État a compensé à l’euro près la baisse de cotisations. La branche vieillesse, qui récupérait 38 % de la taxe sur les salaires avant la réforme du CICE, en obtient désormais plus de 50 %, alors que la branche famille a vu sa part se réduire de 48 % à 20 %. Ce sont ces mesures décidées avant la crise qui expliquent l’écart comptable. J’espère dire la même chose que la Cour des comptes.

M. René-Paul Savary. – Il y a aussi la compensation entre régimes ?

M. Renaud Villard. – En 2020, il y a eu une baisse de compensation démographique par le régime général, mécanique. Le ratio démographique – nombre de cotisants sur nombre de retraités – s’est dégradé, car de nombreux salariés ont été au chômage partiel. Nous avons donc eu une moindre contribution de 800 millions d’euros au régime MSA.

La forte surmortalité de la crise covid a surtout concerné les personnes âgées. Son impact sur la branche vieillesse a été limité, car de nombreuses personnes seraient décédées dans les prochaines années. Il y a eu environ 350 millions d’euros de « moindres dépenses » – même si ce terme est atroce – liées à la surmortalité covid.

En 2020, la prise en charge de l’activité partielle a coûté 6 milliards d’euros ; en 2021, encore 2,5 milliards d’euros. Nous sommes des perdants de la crise sanitaire – et c’est plutôt une bonne nouvelle.

Même si l’inflation est actuellement plus soutenue que naguère, nous conservons les scénarios d’inflation initiaux. L’inflation ne devrait pas creuser le déficit réel, car elle est compensée par une augmentation à due concurrence, à moyen terme, de la masse salariale – sur cinq à dix ans, l’inflation plus dynamique aboutit aussi à une augmentation de la masse salariale avec la pression sur les salaires. À court terme, cela peut augmenter les dépenses de la branche retraite – deux points d’inflation, c’est trois milliards d’euros de dépenses supplémentaires... Cela n’enlève rien au déficit structurel que vous avez rappelé. À compter de 2050, la CNAV s’enfoncerait dans un rouge écarlate, alors que le régime complémentaire serait en suréquilibre – ce qui interroge sur la répartition des cotisations entre régime de base et complémentaire.

Enfin, comme vous le savez, l'Agirc-Arrco n'a pas baissé les pensions de retraites, mais sous-indexé les retraites d'un demi-point par rapport à l'inflation – ce qui réduit le pouvoir d'achat des retraités.

M. Gérard Rivière. – Certes, il est utile de faire des projections à très long terme, mais il y a des accidents de parcours – voyez en 2020... Les 70 milliards d'euros de déficit prévus d'ici 2070. La situation n'est pas aussi gravissime qu'elle ne le semble, toutes choses égales par ailleurs.

Selon les prévisions du COR, en 2070, l'ensemble du système de retraites soit sera en excédent, soit connaîtra un besoin de financement de 0,7 % du PIB.

Mais il y a un problème de financement, à moyen et long terme, du système de retraites, entre régimes. Certains régimes de sécurité sociale sont sous-financés, car ils prennent en compte une forte solidarité. C'est toute la valeur ajoutée de la sécurité sociale, qui répond à d'autres engagements de société, par rapport à l'assurance retraite – même si celle-ci est paritaire, comme à l'Agirc-Arrco.

Rien n'est gravé dans le marbre. Les besoins de financement doivent être adaptés aux situations – certes, sans laisser filer les déficits – et les recettes adaptées aux besoins.

M. René-Paul Savary. – Vous citez la prévision du COR de 0,7 %, mais vous oubliez de préciser à quel prix : le niveau de vie moyen des retraités représentera 85 % de celui de l'ensemble de la population, contre 102 % actuellement. Pour arriver à l'équilibre, on baisse le niveau de vie et non le niveau de la pension. S'il n'y a pas d'équilibrage, les conséquences peuvent être très douloureuses pour nos concitoyens. Ne faudrait-il pas envisager une revalorisation des retraites différente ? Elle est actuellement fondée sur l'inflation. Il faudrait plutôt indexer le niveau des retraites sur le salaire moyen.

Les réformes de 2010 sont arrivées à leur terme en 2020-2021 ; l'inertie de la prise de décision par rapport à l'application des mesures et à leurs conséquences montre que plus on tarde à décider, plus tard on reviendra à l'équilibre.

Avez-vous réalisé des simulations en modifiant le mode de calcul de revalorisation des pensions ?

M. Gérard Rivière. – Des chiffrages ont été réalisés dans le cadre de la concertation de Jean-Paul Delevoye.

La retraite par répartition est un salaire différé. Si l'on indexe la revalorisation des pensions et même des carrières avec des coefficients d'inflation au fil du temps, si l'inflation est faible, on obtiendra une dévalorisation des pensions et une baisse sensible des taux de remplacement. On ne peut continuer ainsi. On l'a vu avec les effets produits, non négligeables, qu'il faut stopper. On pourrait envisager un nouvel index prenant en compte à la fois l'évolution de la masse salariale et l'évolution des prix.

Lorsqu'on parle de niveau de vie, on inclut le patrimoine immobilier et non seulement le niveau des pensions. De nombreux retraités sont propriétaires, qu'ils aient acquis leur propriété par eux-mêmes ou par héritage. Par ailleurs, on calcule le niveau de vie par unité de consommation, or rares sont les retraités ayant des personnes à charge. Cela fausse donc les comparaisons avec les salariés. Ainsi modifié, le niveau moyen des pensions est loin des 102 % du salaire moyen.

M. René-Paul Savary. – Certes, on intègre le patrimoine dans le niveau de vie.

M. Gérard Rivière. – Comparaison n'est pas toujours raison...

M. Renaud Villard. – Il faut compléter le niveau de vie par le taux de remplacement qui permet d'identifier le ratio entre salaires et niveau de retraites... À situation inchangée, le taux de remplacement se dégraderait.

Vous avez souligné l'hypothèse d'une modification des règles de modification des retraites. C'est l'indexation des retraites sur l'inflation qui provoque l'érosion progressive du taux de remplacement. À un moment donné, on peut avoir un taux de remplacement de 75 %. Vingt ans après, il est moins favorable, car les salaires augmentent plus rapidement que les prix.

Différents modèles sont possibles : arrimer les retraites sur la croissance moins une correction démographique, à l'instar du système suédois. Avantage, mais aussi inconvénient, le système de retraites serait le reflet exact de la santé économique du pays : si le PIB décroche de six points, faut-il baisser les retraites de six points moins le coefficient démographique, soit de sept ou huit points ? L'acceptabilité sociale serait complexe... On ne peut pas s'arrimer qu'aux bonnes nouvelles. Se fonder sur l'inflation a un côté plus sécurisant et plus usuel.

Maintenir le taux de remplacement tel qu'il est actuellement a un coût et interroge sur les leviers. Un système de retraites ne peut pas être durablement en déséquilibre. Ce serait mortifère pour notre système de retraites par répartition et fragiliserait le pacte entre générations. Actuellement, 28 % des salaires des jeunes sont utilisés pour payer les retraites ; or, un jeune sur deux pense qu'il n'aura pas droit à une retraite plus tard. Il faut rassurer ces jeunes au regard de l'engagement financier qui leur est demandé.

Il ne m'appartient pas de juger de l'opportunité de mobiliser tel ou tel des trois leviers – durée de cotisation, taux, niveau des pensions – disponibles.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci pour vos propos. Si une réforme paramétrique pour retrouver l'équilibre est nécessaire, quel rythme recommandez-vous pour l'engager ? En d'autres termes, y a-t-il urgence ?

Le projet de loi de finances pour 2022 est bâti sur une prévision d'inflation hors tabac de 1,4 % pour 2021 et de 1,5 % pour 2022. Ces hypothèses sont-elles robustes ? Quels seraient les effets sur la branche vieillesse d'une inflation plus élevée ?

Mme Michelle Meunier. – Lorsque Bernard Bonne et moi vous avons interrogés dans le cadre de notre mission sur la prévention de la perte d'autonomie, vous avez affirmé que le cœur de métier de votre caisse était la prévention ; or elle ne représente que 0,3 % de son budget. Comment l'expliquez-vous ?

Au-delà du rendez-vous médical à 65 ans pour les publics éloignés des soins, quelles autres actions envisagez-vous ? Que pensez-vous de la prescription d'activité physique ou intellectuelle ?

Mme Monique Lubin. – Comment calculez-vous le déficit que vous estimez à 8 milliards d'euros en 2025 ? Le COR a trois modélisations différentes, chacune déclinant

quatre possibilités : il établit donc douze scénarios en tout. Selon le message qu'on veut faire passer, on peut donc choisir la plus ou la moins favorable.

Merci, monsieur le président, pour vos propos sur les prévisions à horizon 2070. Avant la pandémie, souvenons-nous qu'on nous prédisait un déficit de 17 milliards d'euros dans l'immédiat. Dans la presse, un ministre, exaspéré par la résistance à la réforme des retraites, avait même fini par dire que si on ne faisait rien, on ne pourrait plus payer les retraites dans les trois ou quatre années à venir...

Ce que nous savons, c'est que le revenu des retraités ne baissera pas, mais décrochera par rapport à celui des actifs, et que la part des retraites dans le PIB baissera. La question qui se pose est : quelles retraites voulons-nous pour les futurs retraités ? On peut en discuter, mais, de grâce, sortons des discours catastrophistes qui ne servent qu'à faire passer la pilule - une pilule qu'on administre d'ailleurs toujours aux mêmes...

Mme Florence Lassarade. – En Italie, où il y a moins d'un enfant par femme, j'ai vu récemment des vieillards de 90 ans encore en activité. Liez-vous vos prévisions à la dénatalité qui s'installe durablement en France ? Ce paramètre me semble essentiel, surtout si on parle de 2070.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ce n'est pas parce que je suis assis de ce côté-ci de la salle, mais je souscris aux propos de Mme Lubin ! (*sourires*)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il y a un microclimat !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Beaucoup de gens s'expriment à tort et à travers sur les retraites alors qu'ils ne connaissent pas bien le sujet...

Le déficit de la Sécurité sociale n'est pas principalement – et de loin – dû à la branche vieillesse, mais à l'assurance maladie. Si l'on ne prend pas conscience de cette importance relative, on ne peut pas appréhender correctement le problème.

La question qui se pose à partir des scénarios du COR est : veut-on des retraites à 12, 13 ou 14 % du PIB ? C'est un choix macroéconomique.

Vous avez certainement lu le rapport « Tirole », qui s'inscrit dans une hypothèse de système de retraites par points et présente des pistes intéressantes pour un retour à l'équilibre. Il recommande notamment un mécanisme jouant sur le taux de remplacement et l'âge de la retraite, en privilégiant l'un ou l'autre facteur en fonction de la démographie – car de ce point de vue, personne ne sait où on en sera dans dix ans. C'est ainsi qu'il faut raisonner.

Le rapport parle aussi d'une fenêtre de départ et non d'un âge de départ à la retraite. Cela me semble intéressant d'individualiser ce paramètre, car cela prend en compte la durée de cotisation.

Mme Monique Lubin. – Je suis d'accord.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Le rapport donne une vision plus complexe, mais prometteuse pour tendre vers le point d'équilibre. Il faut cependant nous y résoudre : comme lorsqu'on fait de la bicyclette, le régime sera constamment en déséquilibre, en fonction de la croissance économique et de ce qu'on veut politiquement pour les retraités.

Mme Laurence Cohen. – Les 13 millions de retraités bénéficiant du régime Agirc-Arrco verront leur pension revalorisée non pas à la hauteur de l'inflation prévue de 1,5 %, mais avec un demi-point de moins, en vertu de l'accord qui a été signé mi-septembre. Cela signifie une perte de 2 % de pouvoir d'achat sur deux ans.

Heureusement que le projet du Gouvernement, qui consistait à étendre le fonctionnement de ce régime aux autres, a été abandonné : on voit bien ce que cela signifiait pour le pouvoir d'achat des retraités !

Le Gouvernement veut favoriser la multiactivité et le travail des seniors... Avec plus de 4 millions de chômeuses et de chômeurs, c'est un sacré paradoxe !

M. Renaud Villard. – Le solde de notre branche a une forte sensibilité à l'inflation. Nous nous sommes calés sur 1,5 % ; un point de plus dégraderait le solde de 1,4 milliard d'euros en 2022. C'est toute la difficulté de l'exercice de rédiger un PLFSS : il faut bien se fonder sur une hypothèse...

Il semble y avoir un consensus des économistes sur le caractère non durable de l'inflation actuelle, qui est due au renchérissement du coût de l'énergie et des matières premières provoqué par la reprise en Chine. Le Haut-Conseil des finances publiques a salué la prudence des hypothèses macroéconomiques du Gouvernement – qu'il a même trouvée excessive. Cela permet d'envisager des ajustements en cours d'année.

Sur le rythme utile d'une éventuelle réforme, il ne m'appartient pas de répondre à cette question brûlante.

L'action sanitaire sociale de la branche retraite représente effectivement 400 millions d'euros sur 130 à 140 milliards d'euros de dépenses, soit 0,3 %. Ce chiffre peut sembler modeste, mais permet d'engager des actions : nous adaptons bon an mal an 25 000 à 30 000 logements par an ; nous organisons des ateliers collectifs cognitifs ou physiques organisés avec un reste à charge zéro ; plus largement, nous développons une stratégie de prévention.

L'article 34 du PLFSS, qui est très technique – voire technoïde – salue dans son exposé des motifs l'initiative commune de la CNAV et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour favoriser l'accès à des prestations pour enrayer la perte d'autonomie. Un système unique de demande en ligne et sous format papier est expérimenté depuis septembre dans cinq départements. Progressivement, les collectivités qui le souhaitent pourront y participer.

Le scénario sur lequel nous avons construit notre estimation est le scénario dit central du COR : 1,3 % de gains de productivité et 7 % de chômage structurel. Si nous avons choisi le scénario le plus favorable du COR, nous serions toujours en déficit, mais dans une moindre mesure. Une telle hypothèse n'est pas véritablement réaliste pour 2030.

Les variantes du COR dépendent en grande partie de la variation de la masse salariale du secteur public, à laquelle la branche vieillesse est, par définition, peu sensible.

Elle est sensible, en revanche, à la natalité, madame Lassarade. Je ne parlerais pas pour autant de dénatalité : avec un taux un peu en dessous de 1,8 enfant par femme, nous sommes certes dans une situation moins favorable que lors du mini baby-boom des années 2000. Mais d'autres critères jouent, même si actuellement ils s'annulent l'un l'autre : le solde

migratoire s'est un peu réduit – ce qui réduit nos cotisations – et l'espérance de vie augmente moins vite - ce qui améliore notre solde.

Le rapport « Tirole » est extrêmement intéressant. Malgré tout, il fixe le principe d'un âge minimum, différentes possibilités devant être ouvertes au salarié pour le départ en retraite – c'est une litote de dire que l'information dans ce domaine n'est pas satisfaisante.

Madame Cohen, le taux d'activité avant le départ en retraite est un indicateur-clé de la branche. Il a progressé de 10 points, mais il reste encore très faible, malgré nos efforts conjugués avec ceux de Pôle emploi.

M. Gérard Rivière. – Revenons sur la prévention de la perte d'autonomie : 400 millions d'euros du Fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées de la CNAV pour 14 millions de retraités, cela représente 0,3 % de la masse des prestations et 30 euros par an par retraité.

Il est évident qu'il faut faire des choix. Ainsi, nous préférons la prévention collective à la prévention individuelle. L'urgence actuelle, c'est d'installer une culture de la prévention de la perte d'autonomie, si l'on ne veut pas couvrir la France d'Ehpad. Le bon vieillissement se fait à domicile. Pour le favoriser, il faut absolument accompagner chacun dès le passage à la retraite et le vieillissement, et non aux premiers signes de perte d'autonomie. Il faut mettre en place un véritable accompagnement par des informations, des ateliers. Il faut l'inscrire dans la loi. Des choses avaient été envisagées en ce sens, mais n'ont pu aboutir faute de moyens. La loi d'adaptation de la société au vieillissement se voulait de programmation. Elle prenait en compte la prévention, mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions, faute de budget. On peut comprendre que d'autres choix aient été faits, car gouverner, c'est arbitrer.

Actuellement, les salariés partent à la retraite avec des comptes personnels de formation bien garnis. Pourquoi ne pas utiliser ces sommes pour mettre en place des stages de préparation à la retraite dans toutes les branches et toutes les entreprises ?

Pour votre information, c'est ma dernière audition devant votre noble assemblée puisque le 25 janvier, je quitterai mes fonctions de président du conseil d'administration de la CNAV après dix ans de services. Mais avant cela, vous connaissez ma franchise : d'ici 2024-2025, il n'y a pas d'urgence absolue à réformer. Les déficits sont repris par la Cades jusqu'en 2023. Je ne suis pas sûr que ceux de 2023 seront absorbés, mais il sera toujours temps d'y revenir. Vous connaissez mon amour pour la réforme systémique... J'attends toujours que l'on me prouve en quoi elle augmenterait le pouvoir d'achat des retraités. L'élection présidentielle et les élections législatives sont une bonne période pour ouvrir un débat public. Il ne s'agit pas d'enfouir une réforme au fond d'un programme électoral de 250 pages ni d'employer des termes flatteurs qui feront croire à chacun qu'il aura plus que son voisin, qu'il perçoit comme un profiteur qui n'a rien fichu. Il faut être clair. Ensuite, le suffrage universel tranchera et la prochaine majorité pourra peut-être mettre en œuvre une réforme qui adapte les ressources pour parvenir à un nécessaire équilibre. Il faudra aussi prendre en compte l'évolution des pensions et sortir de la seule valorisation en fonction de l'inflation, *a fortiori* quand elle est minorée, qui est particulièrement pénalisante. Quand on fait le calcul des économies réalisées sur une pension versée pendant vingt ans, on s'aperçoit que ce n'est pas indolore individuellement.

Si une réforme paramétrique – ce que je préconise – devait être décidée, elle devrait être accompagnée de mesures favorisant l’employabilité des seniors, avec des formations tout au long de la vie. Les salariés de la sécurité sociale bénéficiant d’une formation ambitieuse, ceux qui ont 60 ans aujourd’hui et sont arrivés aux balbutiements de l’informatique sont capables de piloter tous les outils mis à leur disposition pour assurer la relation de service. Si l’on met les moyens, l’employabilité est permanente.

Il faudra absolument prendre en compte la pénibilité. Le système de 2014 n’était pas parfait, mais il avait le mérite d’exister. Il a été vidé de son sens. L’usure n’est pas seulement psychologique ; elle est aussi physique.

Le déficit pour 2022 est d’environ 2,5 milliards d’euros pour la seule CNAV. C’est ce que coûtent au régime les retraites anticipées pour carrière longue. À l’origine, cela concernait les carrières commencées à 14 ou 15 ans ; c’est désormais 20 ans.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci, monsieur le président. Votre remarque m’a fait penser à la phrase de Desproges : « Il ne suffit pas d’être heureux. Encore faut-il que les autres soient malheureux ! »

M. René-Paul Savary. – Je souhaite remercier publiquement M. Rivière, fin connaisseur du système, auquel on peut se confronter pour faire avancer la réflexion. J’ai beaucoup appris à son contact. Je remercie aussi le directeur de la CNAV.

Proposition de loi visant à accélérer l’égalité économique et professionnelle – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l’examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à accélérer l’égalité économique et professionnelle. Je laisse la parole à notre rapporteure, Mme Laurence Garnier, dont c’est le premier rapport.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Je suis très heureuse de rapporter cette proposition de loi devant vous. Je remercie Mme la présidente de sa confiance.

La proposition de loi qui nous est soumise, relative à l’égalité économique et professionnelle, a été déposée par notre collègue députée Marie-Pierre Rixain et adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture le 12 mai dernier.

Avant d’aborder l’examen de ce texte, il me revient de vous proposer un périmètre pour l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution.

Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives à l’amélioration de l’autonomie financière des femmes ; aux règles applicables au paiement du salaire et au versement des prestations sociales individuelles ; à l’insertion professionnelle des bénéficiaires de la prestation partagée d’éducation de l’enfant ; à l’accès des familles monoparentales aux établissements et services d’accueil du jeune enfant ; à la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans l’enseignement supérieur et dans la recherche ; aux indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes ; à la

fixation d'objectifs de représentation équilibrée des femmes et des hommes parmi les postes à responsabilités au sein de l'entreprise ; au soutien à l'entrepreneuriat des femmes.

En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables des amendements relatifs au droit électoral ; à la prévention et à la répression des violences conjugales et intrafamiliales ; aux règles de calcul et d'attribution des prestations sociales ; au financement et à l'organisation des modes d'accueil de la petite enfance ; à la santé au travail et à la prévention du harcèlement au travail ; aux thèmes de la négociation collective autres que celui de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; aux instances représentatives du personnel ; à la durée du travail, aux droits à congé dans l'entreprise, à la détermination du salaire, aux règles de conclusion et de rupture du contrat de travail ; aux prélèvements obligatoires applicables aux particuliers et aux entreprises.

Dix ans après l'adoption de la loi Copé-Zimmermann qui a institué des quotas de femmes dans les conseils d'administration des entreprises, cette proposition de loi entend franchir une étape supplémentaire pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Sur ce terrain, d'importants progrès restent à faire : les femmes salariées du secteur privé gagnent en moyenne 16,8 % de moins que les hommes à temps de travail égal et elles ne représentent que 35,4 % des cadres de l'ensemble des entreprises.

La nécessité d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes ne doit pas être vue comme une ambition des femmes pour elles-mêmes, encore moins des femmes contre les hommes, mais comme un combat bénéfique à l'ensemble de la société. Il faudra encore du temps pour atteindre cet objectif et je crois partager la démarche de l'auteure de cette proposition de loi, qui souhaite proposer des avancées concrètes et réalisables.

Les principales dispositions du texte concernent l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'entreprise.

L'article 6 propose de rendre obligatoire la publication par les entreprises des résultats qu'elles obtiennent à chacun des indicateurs composant l'index de l'égalité professionnelle. Cet index a été créé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a imposé aux entreprises de plus de 250 salariés depuis 2019, puis de plus de 50 salariés depuis 2020, de publier un index de l'égalité, matérialisé par un score sur 100. Cet index est calculé sur la base de cinq indicateurs destinés à mesurer les écarts de rémunération, d'augmentation, de promotion ainsi que les augmentations accordées lors d'un retour de congé maternité. Si l'entreprise n'atteint pas le score de 75/100, elle doit prendre des mesures de correction et dispose d'un délai de trois ans pour se mettre en conformité, sous peine d'une pénalité financière fixée à 1 % de sa masse salariale.

L'article 6 propose de renforcer la transparence sur l'égalité en imposant aux entreprises qui doivent aujourd'hui publier leur score global de rendre également publics leurs résultats à l'ensemble des indicateurs. Il est aussi prévu que les entreprises qui n'atteignent pas le score de 75 définissent et rendent publics des objectifs de progression pour chacun des indicateurs.

Les entreprises se sont plutôt bien approprié ce récent outil puisque 70 % d'entre elles ont publié leur score en 2021, contre 59 % en 2020. Le score moyen des entreprises augmente d'un point entre 2020 et 2021 pour atteindre 85/100 et elles sont 56 % à afficher un score supérieur à 75. Il existe toutefois une disparité selon les indicateurs. Celui qui est relatif

au retour de congé maternité et celui qui porte sur la parité des dix meilleures rémunérations affichent des résultats assez faibles. Ces disparités montrent l'intérêt d'une publication des résultats pour chacun des indicateurs, ainsi que le prévoit cet article. Je vous proposerai donc de l'adopter, car il renforce la transparence sur l'égalité en entreprise sans bouleverser les modalités de cet index encore récent. Il me semble important de conserver son périmètre à ce stade, pour sa pleine appropriation par les entreprises et pour mesurer dans le temps les progrès réalisés.

L'article 7 étend l'objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes parmi les cadres dirigeants des entreprises. En effet, la féminisation des conseils d'administration n'a pas entraîné de progrès notables dans la répartition des postes à responsabilités au sein des entreprises. Selon le Haut-Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), les femmes n'étaient que 19 % dans les comités exécutifs (Comex) et les comités de direction (Codir) au sein des entreprises du SBF 120 en 2019. Il n'y a donc visiblement pas eu de ruissellement des instances de gouvernance vers les instances dirigeantes des entreprises, ce qui plaide pour une extension de la logique des quotas.

Cet article prévoit que les entreprises de plus de 1 000 salariés publient chaque année les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes parmi leurs cadres dirigeants et les cadres membres de leurs instances dirigeantes. Il fixe l'objectif d'atteindre une proportion minimale de représentation de chaque sexe parmi ces postes de 30 % d'ici à 2027 et de 40 % d'ici à 2030. À compter de 2030, les entreprises auront deux années supplémentaires pour se mettre en conformité avec leurs obligations ; à défaut, l'employeur pourra se voir appliquer une pénalité financière s'élevant au maximum à 1 % de la masse salariale de l'entreprise. Le montant pourra être modulé par l'autorité administrative en fonction de la situation initiale de l'entreprise, de ses efforts en matière de représentativité entre les femmes et les hommes ainsi que des motifs de sa défaillance. En outre, les entreprises ne se conformant pas à leur obligation devront aborder, dans le cadre de la négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle, les mesures de correction à prendre.

Dans une logique de *name and shame*, le texte prévoit que, dès l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi, les écarts de représentation seront publiés sur le site du ministère du travail. Cet article introduit donc une mesure réellement contraignante. Comme j'ai pu le vérifier lors de mes auditions, celle-ci fait toutefois l'objet d'une large acceptation par les partenaires sociaux et par les grandes entreprises. À la lumière de ces échanges, je considère que l'équilibre trouvé par l'Assemblée nationale est satisfaisant, en ce qui concerne tant le seuil minimum de salariés que les quotas fixés et le calendrier retenu. Il ne serait donc pas opportun de modifier cet équilibre.

En matière de quotas, il est toutefois primordial de bien définir le périmètre des personnes considérées. Je vous proposerai donc un amendement visant à clarifier ce périmètre.

J'estime par ailleurs que la publicité des écarts de représentation sur le site du ministère du travail peut être un outil efficace à condition d'être utilisé avec mesure pour qu'il ne soit pas vécu comme une sanction avant même que les entreprises n'aient eu le temps nécessaire de se préparer à la mise en œuvre de la loi. Je propose donc de ne prévoir sa mise en œuvre qu'au bout d'un délai de cinq ans, soit en même temps que la date d'entrée en vigueur du premier quota de 30 %.

Un deuxième volet du texte vise à encourager l'entrepreneuriat des femmes. En la matière, les initiatives portées par des femmes se heurtent souvent à des difficultés d'accès au financement. En particulier, selon le réseau SISTA, 90 % des fonds investis dans les start-up françaises ont été dirigés vers des équipes à 100 % masculines en 2020.

À cette fin, l'article 8 introduit des objectifs de mixité dans la politique de soutien à la création et au développement d'entreprises menée par Bpifrance, qui est aujourd'hui un acteur incontournable du financement des entreprises comme des fonds d'investissement. L'objectif est de susciter un effet d'entraînement pour tout l'écosystème de l'entrepreneuriat des femmes.

Depuis 2014, la loi charge la Banque publique d'investissement d'orienter en priorité son action vers l'entrepreneuriat féminin. Bpifrance a par ailleurs signé avec l'État un accord-cadre en faveur de l'entrepreneuriat des femmes pour la période 2021-2023. Elle est aussi signataire de la charte SISTA, qui fixe notamment un objectif de financement de 25 % de start-up fondées ou cofondées par des femmes dans le numérique en 2025, de 30 % en 2030 et de 50 % en 2050.

La proposition de loi va plus loin en fixant un quota de 30 % de membres de chaque sexe au sein des comités d'investissement de Bpifrance afin de lutter contre les biais de sélection. Elle prévoit en outre que les actions de soutien de la BPI sont menées en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes parmi les bénéficiaires de ces actions. La répartition par sexe des membres des comités d'investissement et des bénéficiaires du soutien de Bpifrance devra être publiée.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a introduit une conditionnalité des financements en prêts ou en fonds propres de la BPI aux entreprises de plus de cinquante salariés au respect de l'obligation de publication annuelle de l'index de l'égalité professionnelle.

S'il est évidemment souhaitable que toutes les entreprises concernées se conforment au plus tôt à cette obligation, l'application immédiate de la conditionnalité du soutien de la BPI risque de porter préjudice à de nombreuses petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas forcément des moyens de s'approprier rapidement l'index. Bpifrance nous a alertés sur ce point. Il paraît donc raisonnable de prévoir une entrée en vigueur différée de cette mesure afin de donner plus de lisibilité aux entreprises concernées.

Plusieurs dispositions visent ensuite à favoriser l'autonomie financière des femmes.

Ainsi, les articles 1^{er} et 2 prévoient l'obligation de versement sur un compte bancaire ou postal dont le salarié ou le bénéficiaire est le détenteur ou le co-détenteur, du salaire, d'une part, et, d'autre part, d'une liste de prestations sociales individuelles : allocation d'aide au retour à l'emploi, indemnités journalières de la sécurité sociale, pensions de retraite, etc. Ces articles visent à empêcher que l'un des membres du couple ne prenne le contrôle sur les ressources de l'autre. Ces mesures ne remplissent qu'imparfaitement cet objectif et ne bouleversent pas le droit existant, mais peuvent, moyennant quelques ajustements, être regardées favorablement.

Je propose également d'adopter l'article 1^{er} *bis* qui tend à autoriser, même en cas de détention d'un compte joint, l'exercice du droit au compte afin de permettre à des femmes victimes de violences conjugales de s'extraire de l'emprise financière de leur conjoint.

La proposition de loi comporte également des dispositions qui ont trait aux dispositifs et prestations liés à la garde d'enfants et à la parentalité, l'auteure du texte ayant considéré que l'égalité professionnelle ne pouvait être atteinte sans améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

À cette fin, l'article 3 propose de donner accès aux bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) à des actions de formation afin de favoriser la reprise d'une activité professionnelle à l'issue du bénéfice de la prestation. Il me paraît important de mieux accompagner vers l'emploi les bénéficiaires de cette prestation, qui sont en grande majorité des femmes, car son recours augmente le risque de désinsertion professionnelle. Je vous proposerai donc de soutenir cet article.

Je vous proposerai également d'adopter l'article 4, qui prévoit de rendre accessibles aux enfants de familles monoparentales les places de crèche aujourd'hui réservées aux enfants de parents en insertion sociale et professionnelle. Je vous inviterai toutefois à supprimer, au sein de cet article, l'inscription dans la loi des crèches « à vocation d'insertion professionnelle », car ces structures existent déjà. Un encadrement législatif ne ferait que rigidifier ce dispositif.

En revanche, l'article 3 *bis*, qui permet aux salariées enceintes de bénéficier, sur leur demande, de douze semaines de télétravail avant le début de leur congé de maternité, me semble plus problématique.

Une organisation en télétravail peut, dans bien des cas, être bénéfique à la salariée enceinte. Toutefois, comme cela est prévu dans l'accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020, la question du télétravail doit être traitée de préférence à l'échelon de l'entreprise, dans le cadre du dialogue social. Ainsi, il n'apparaît pas souhaitable que la facilitation du télétravail pour les femmes enceintes soit imposée par la loi. Une telle disposition pourrait même avoir pour résultat d'exclure davantage la femme de l'entreprise, ce qui serait contraire à l'objectif. Des femmes pourraient aussi être contraintes de télétravailler quand elles pourraient bénéficier d'un arrêt de travail.

Dans certains cas, le dialogue au sein de l'entreprise et avec les femmes concernées pourrait aboutir à des durées de télétravail différentes en amont du congé de maternité, à une répartition sur toute la durée de la grossesse ou à des aménagements plus adaptés.

Je vous proposerai donc de supprimer le droit au télétravail introduit par cet article et de prévoir que l'accord d'entreprise ou la charte sur le télétravail précisent, lorsqu'ils existent, les conditions dans lesquelles les salariées enceintes peuvent bénéficier de ce mode d'organisation.

Afin de favoriser l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans le monde professionnel, la proposition de loi entend également favoriser l'égalité à l'école et dans l'enseignement supérieur : la féminisation des cadres dirigeants des entreprises dépendra aussi, en amont, de la capacité de l'enseignement supérieur à former un vivier.

Le texte a été considérablement étoffé sur ce sujet lors de son examen à l'Assemblée nationale. Certaines des mesures proposées sont déjà satisfaites par le droit en vigueur ou se bornent à encadrer dans la loi des dispositifs ou des actions déjà déployés. Je vous inviterai donc à les supprimer pour ne conserver que les mesures susceptibles d'apporter des avancées réelles pour l'égalité des chances dans le système éducatif.

À l'article 5 je vous proposerai ainsi d'adopter l'obligation faite aux établissements de l'enseignement supérieur de publier des indicateurs sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes pour chacune de leurs formations. Les mesures visant à renforcer la parité des jurys de concours et de sélection recueillent aussi mon soutien. Dans la même logique, je vous proposerai de soutenir l'article 5 *quinquies*, qui impose aux établissements publics de recherche de publier des indicateurs sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'article 5 *bis*, qui précise que les conseillers d'orientation devront être formés aux questions d'égalité, devrait également être adopté.

Je vous inviterai toutefois à supprimer, à l'article 5, les précisions relatives à la lutte contre les stéréotypes de genre à l'école, ainsi que les dispositions visant à intégrer les questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accréditation des écoles d'ingénieur, à l'article 5 *quater*, et dans les accords de coopération entre établissements à l'article 5 *ter*. Toutes ces mesures sont soit superfétatoires, soit satisfaites par le droit en vigueur. Nous avons supprimé de la proposition de loi toutes les dispositions qui n'avaient pas une véritable valeur ajoutée législative.

Pour conclure, nous partageons tous, je le pense, l'objectif de garantir une égalité réelle entre les femmes et les hommes. En légiférant en la matière, nous serions tentés d'aller beaucoup plus loin, mais nous devons trouver un équilibre entre l'ambition et la réalisation. La loi ne pourra malheureusement pas, à elle seule, corriger toutes les inégalités.

C'est avec le souci d'apporter des avancées concrètes et réalisables que j'ai abordé l'examen de ce texte. Je vous propose de l'adopter, sous réserve des modifications que je vous soumettrai, afin de faire progresser les droits des femmes et l'égalité professionnelle dans la société.

M. Philippe Mouiller. – Je ferai une remarque et je poserai une question.

Le texte prévoyant des dispositions visant à empêcher un membre du couple de prendre le contrôle sur les ressources de l'autre, permettez-moi de faire une remarque sur la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de m'étonner que le Gouvernement, qui soutient la mesure prévue dans la présente proposition de loi, fasse parfois des lectures différentes d'un même sujet en fonction des textes !

Ma question porte sur l'article 5, qui prévoit l'obligation pour les établissements de l'enseignement supérieur de publier des indicateurs pour chacune de leurs formations. Une telle disposition ne risque-t-elle pas de faire peser des contraintes lourdes sur certains établissements, notamment dans certaines filières, dans lesquelles les femmes se portent peu candidates ?

Mme Frédérique Puissat. – Le texte de l'Assemblée nationale prévoit de conditionner l'aide de Bpifrance à l'obligation de publication de l'index de l'égalité

professionnelle. Cette disposition, dont la commission prévoit de reporter la mise en œuvre, n'est-elle pas une condamnation à mort des entreprises ? Je rappelle que, en cas de non-respect de cette obligation, l'entreprise s'expose à une double sanction : d'une part, le *name and shame*, d'autre part une pénalité. Si elles risquent en plus d'être privées de soutien financier, autant appeler les pompes funèbres !

Ne devrions-nous pas supprimer cette disposition plutôt que de reporter sa mise en œuvre ?

M. Laurent Burgoa. – Ma question porte sur la proposition, à l'article 4, de rendre les places en crèches accessibles aux enfants de familles monoparentales. S'agira-t-il d'une possibilité ou d'une obligation pour les équipes municipales ? En tant que sénateurs, nous devons veiller à ne pas grever les finances des collectivités territoriales si nous ne voulons pas que l'on nous reproche une certaine incohérence.

Mme Laurence Rossignol. – La rapporteure a tenté de rendre cohérente cette proposition de loi, dont on doute d'ailleurs qu'elle soit exclusivement d'initiative parlementaire, après un premier réaménagement en première lecture à l'Assemblée nationale. En définitive, ce texte ne contient que peu d'évolutions, à part celle qui concerne la place des femmes dans les comités de direction et dans les comités exécutifs des grandes entreprises, qui est effectivement nécessaire.

J'avoue que certains articles me laissent perplexe. Le texte contient de nombreuses pétitions de principe. Ainsi, lorsqu'il est écrit que la salariée « peut » bénéficier du télétravail, cela ne signifie pas que c'est un droit. Pour cela, il faudrait écrire « la salariée bénéficie ». Je trouve ce texte très bavard...

Sur les dispositions de l'article 1^{er} visant à éviter la mainmise du conjoint sur les prestations familiales ou les salaires, avez-vous, madame la rapporteure, auditionné les associations de lutte contre la pauvreté ? Il n'est pas exclu que, pour éviter que leurs prestations familiales ne servent à combler leur découvert à la banque, des gens s'arrangent autrement. Cet article ne posera-t-il pas plus de problèmes aux familles pauvres qu'il ne va en résoudre ?

Sur les crèches, il n'existe pas de service public de la petite enfance, pas de droit opposable à une place en crèche. En outre, il y a déjà de multiples conventions entre le ministère, la caisse d'allocations familiales, les communes concernant les bénéficiaires de places en crèche. Le texte ne prévoit pas que la nouvelle catégorie de bénéficiaires sera prioritaire sur un couple biactif par exemple. Là encore, l'article du texte ne crée aucun droit opposable ni aucune obligation pour qui que ce soit.

Ce texte est attendu par les femmes des grandes entreprises et du monde économique pour sa disposition sur les comités exécutifs et les comités de direction. Pour le reste, il ne s'inscrit pas dans la liste des grandes lois en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Mme Colette Mélot. – Il est vrai que ce texte manque d'ambition et qu'il ne sera pas une grande loi, mais on ne peut pas tout changer d'un coup de baguette magique du jour au lendemain. Des évolutions sont encore nécessaires, que vous avez bien identifiées, madame la rapporteure. Je suis donc favorable aux propositions que vous venez de faire.

M. Olivier Henno. – Merci pour la clarté de votre exposé. Vous avez parlé d’encourager l’égalité entre hommes et femmes dans l’entrepreneuriat, et évoqué Bpifrance. Qu’en est-il dans les autres banques ? Comment les inciter à favoriser l’égalité entre hommes et femmes dans l’entrepreneuriat ?

Mme Laurence Cohen. – Merci pour votre travail. Il est très important que nous continuions à avancer, après la loi Copé-Zimmermann, et que nous nous battions pour la représentation des femmes dans les conseils d’administration. C’est symbolique, bien sûr, mais nous avons justement besoin de symboles – et d’ailleurs, cela fait avancer les choses, aussi. Pourquoi ne pas généraliser la démarche, sans se limiter aux conseils d’administration ? C’est dans toutes les instances de direction que les femmes sont peu présentes. Et les lois sur la parité ont bien montré qu’il était nécessaire, pour progresser, d’imposer des règles strictes.

Dans le secteur public, les femmes ne sont pas mieux loties que dans le privé. Or il y a sur ce point un vide dans cette proposition de loi, auquel il faudrait remédier. Fin 2018, sur quelque 5 700 hauts cadres en poste, 31 % seulement étaient des femmes ! On est loin du compte, et de tels textes sont donc nécessaires. En l’espèce, le titre de la proposition de loi ne convient pas. Il minimise l’ampleur du chantier, alors que la pandémie a bien montré que les femmes étaient premières de cordée, et bien souvent de corvée, avec des salaires très bas... Et ce texte ne met pas cela en lumière. Cela me tarade.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La difficulté est que certaines professions sont très féminisées depuis longtemps...

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Comme le montre la diversité de vos questions, cette proposition de loi touche à des domaines très divers, des places en crèches au financement bancaire, en passant par les quotas dans les grandes entreprises ou la lutte contre la pauvreté. Sur ce dernier point, nous ne faisons pas de la présence d’un compte joint une limite à l’exercice du droit au compte et nous revoyons entièrement la rédaction de l’article relatif au versement des prestations sociales, pour faire en sorte que les prestations puissent être versées même s’il n’y a pas de compte bancaire.

Mme Laurence Rossignol. – En espèces ?

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Exactement. Cela ne concerne certainement que quelques cas marginaux, mais dont on peut penser qu’ils sont dans des situations très compliquées.

En ce qui concerne les places en crèche, il ne s’agit pas de créer des places supplémentaires, mais d’ouvrir les places disponibles à un nouveau public, dans une certaine proportion, puisqu’on peut aussi imaginer que certaines familles en démarche d’insertion professionnelle sont aussi des familles monoparentales. Cela ne va pas révolutionner les choses, ni régler la question du parc disponible de places en crèche, mais cette mesure porte une attention particulière sur les familles monoparentales.

La proposition de loi ouvrait initialement un droit au télétravail opposable à l’employeur. Je vous propose de supprimer cet article et de renvoyer ce point à la négociation collective dans l’entreprise. Cela pose en effet un certain nombre de questions : inégalité entre les femmes dont le travail est faisable à distance et les autres, ou substitution possible du télétravail à un arrêt de travail en cas de grossesse pathologique. Le législateur a beaucoup réfléchi, ces dernières années, à la façon dont le congé de maternité sort la femme de

l'entreprise, et à la façon dont il lui permet ensuite de la réintégrer, dans de bonnes ou mauvaises conditions. Or j'ai été surprise, lors des auditions, de constater que, lorsqu'on parle de potentiel télétravail des femmes douze semaines avant le congé de maternité, c'est-à-dire d'absence à partir de la moitié de la grossesse, les interlocuteurs emploient les mêmes termes et expressions que si la femme était arrêtée. Attention, donc : à vouloir trop bien faire, on risque d'être contre-productif.

Sur l'enseignement supérieur, certaines formations sont en effet très masculines, mais d'autres sont très féminines. L'objectif de la proposition est que les établissements publient des indicateurs, sans contraintes ni sanctions. Les échanges que j'ai eus avec des représentants de l'enseignement supérieur et de la recherche m'ont appris que de tels indicateurs peuvent avoir un effet incitatif et que, si l'on veut attirer plus de femmes dans une formation d'hommes, afficher des taux plus importants qu'une autre formation de même nature génère une forme de stimulation, d'émulation et donc, potentiellement, des effets de rééquilibrage. En tout cas, en l'absence de contrainte, aucune difficulté particulière ne nous a été signalée par les représentants de ces formations.

En ce qui concerne le financement de l'entrepreneuriat, notamment par les banques, les auditions, dont celle de la Fédération bancaire française (FBF), montrent qu'il n'existe pas vraiment de biais, en termes d'accès au crédit, pour favoriser le crédit auprès des femmes qui entreprennent. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi se limite à agir sur Bpifrance, sur laquelle nous avons des leviers d'actions supplémentaires, notamment au sein des comités d'investissement, dans lesquels nous souhaitons voir siéger davantage de femmes, ce qui générera un accompagnement et un regard un peu différent sur les femmes qui entreprennent. Mais il n'est pas possible d'agir directement sur l'octroi de crédits, comme la Banque de France nous l'a aussi confirmé.

Frédérique Puissat, enfin, a évoqué le conditionnement des soutiens de Bpifrance au respect par les entreprises de l'index de l'égalité professionnelle. Cet index est en vigueur depuis 2019 pour les entreprises de 250 salariés et plus, et depuis 2020 pour les entreprises de plus de 50 salariés. C'est très récent, donc, et nous avons traversé une période un peu particulière depuis, de surcroît. Mais c'est un sujet à regarder avec beaucoup d'attention, car Bpifrance est souvent l'acteur qui permet le tour de table financier. C'est pourquoi nous n'avons pas voulu bloquer dès à présent l'accès au crédit de Bpifrance pour ces structures, car cela nous paraissait dangereux – notre collègue a même employé le terme de « mise à mort », qui a le mérite d'être clair. Cela dit, 56 % des entreprises publient déjà leur index. On peut penser que, en leur accordant un délai supplémentaire, elles seront toutes en mesure de le publier dans les années à venir. En revanche, je ne suis pas favorable au conditionnement des soutiens de Bpifrance au respect de quotas dans les entreprises, les entreprises de plus de 50 salariés n'étant pas concernées.

Bien sûr, tout n'est pas parfait, mais il s'agit surtout de poser les bons curseurs aux bons endroits, de faire progresser sans ajouter trop de contraintes, tout en étant volontaristes... L'équilibre est difficile à trouver, mais je crois que nous sommes parvenus, malgré tout, à un texte susceptible de faire progresser l'égalité professionnelle dans les entreprises et de descendre d'un cran par rapport à la loi Copé-Zimmermann, qui a maintenant dix ans.

Mme Laurence Cohen. – Vous n'avez pas répondu à ma remarque concernant le secteur public.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – C’est un sujet qui a fait l’objet de beaucoup d’échanges et de débats à l’Assemblée nationale, et d’amendements auxquels le Gouvernement a systématiquement donné un avis défavorable. Je me suis penchée sur la question, mais n’ai pas organisé d’audition sur ce thème, qui relève davantage de la compétence de la commission des lois. Beaucoup d’étapes ont été franchies par la fonction publique, notamment avec la loi d’août 2019 de transformation de la fonction publique. Ce texte impose un certain nombre de quotas, surtout sur les nominations, puisque les rigidités liées au statut de fonctionnaire font qu’on ne peut pas calquer les objectifs présentés dans ce texte sur la fonction publique. En tous cas, beaucoup de choses sont faites. C’est pourquoi nous ne nous sommes pas aventurés dans ce vaste sujet de la fonction publique.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C’est vrai que cela relève de la compétence de la commission des lois. L’accès à la fonction publique passant par le concours, il est difficile de transposer les mêmes mesures que dans le privé. L’État doit montrer l’exemple, mais par un autre texte législatif que celui-ci.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Cet article prévoit l’obligation de versement du salaire sur un compte bancaire ou postal dont le salarié est titulaire ou le co-titulaire. Il convient de clarifier son articulation avec le régime général des obligations, le Code civil prévoyant la possibilité, pour tout créancier, de désigner une personne pour recevoir son paiement. Mon amendement COM-15 précise que le salarié ne peut pas désigner un tiers pour recevoir son salaire.

L’amendement COM-15 est adopté.

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

Article 1^{er} bis

L’article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 2

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La Cour de cassation a établi que le versement de prestations sociales ne peut pas être conditionné à la possession d’un compte bancaire. Mon amendement COM-16 reformule l’article pour préserver cette possibilité pour les bénéficiaires. En outre, il ajoute l’allocation des travailleurs indépendants (ATI) à la liste des prestations concernées.

L’amendement COM-16 est adopté.

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

Article 3

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Alors qu’il est prévu d’évaluer l’insertion professionnelle des bénéficiaires de ces actions de formation au terme de celles-ci,

mon amendement COM-4 propose d'effectuer cette évaluation six mois après la fin de la formation, afin de tenir compte de l'éventuelle durée de recherche d'emploi du bénéficiaire.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Article 3 bis (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Mon amendement COM-17 renvoie la question du télétravail à la négociation collective au sein de l'entreprise.

L'amendement COM-17 est adopté.

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

Article 4

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Mon amendement COM-5 prévoit de maintenir les dispositions de l'article 4 concernant l'ouverture aux familles monoparentales des places en crèche. Il propose de supprimer l'inscription dans la loi du dispositif des crèches « à vocation d'insertion professionnelle », puisque ce dispositif existe déjà et qu'on ne souhaite pas rigidifier le cadre dans lequel se développent ces crèches.

L'amendement COM-5 est adopté.

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

Après l'article 4

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-36 allonge la durée du congé de paternité. Cela sort du périmètre du texte : cet amendement est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-36 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4 bis (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Mon amendement COM-6 supprime une demande de rapport au Parlement sur les modes d'accueil des enfants de parents en parcours d'insertion.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 4 bis est supprimé.

Article 4 ter (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 4 *ter* vise à préciser les missions assignées aux associations familiales afin que l'information qu'elles diffusent prenne en compte la lutte contre les stéréotypes de genre. Mon amendement COM-7 supprime cet article. En effet, les associations familiales déploient déjà des actions destinées à

accompagner la parentalité et à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Il ne semble pas opportun de mentionner cette mission en particulier dans la loi alors que d'autres, toutes aussi importantes, pourraient être évoquées, telles que la lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 4 ter est supprimé.

Article 5

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Cet article prévoit que l'un des membres du conseil supérieur des programmes devra avoir une expertise sur les enjeux d'égalité, notamment entre les femmes et les hommes. Il convient de rappeler que le conseil supérieur des programmes est composé de dix-huit membres, à parité de femmes et d'hommes. Au regard de la compétence de ce conseil, il pourrait être justifié d'exiger de ses personnalités qualifiées qu'elles disposent d'une expertise sur de nombreuses matières. Mon amendement COM-8 propose donc de supprimer cette disposition.

L'amendement COM-8 est adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Mon amendement COM-9 effectue un toilettage : les alinéas visés prévoient que les formations dispensées aux élèves dans les collèges et les formations à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques dispensées dans les écoles devront s'attacher à lutter contre les stéréotypes de genre, alors que ces mesures sont satisfaites par les dispositions actuelles du code de l'éducation.

L'amendement COM-9 est adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-2 précise que les statistiques sur l'égalité publiées par les établissements ayant des classes préparatoires devront être rendues accessibles sous forme électronique dans un standard ouvert et exploitable.

Avis défavorable, pour plusieurs raisons. D'abord, cet amendement est déjà satisfait par le principe posé à l'article L. 300-4 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que toute mise à disposition de document administratif est effectuée sous format électronique et se fait dans un format ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. De plus, les classes préparatoires se trouvent dans des lycées. Pour les petits établissements, nous avons des interrogations sur les contraintes que cela peut générer. Enfin, d'autres dispositions du texte imposent à tous les établissements de l'enseignement supérieur de publier des statistiques. On ne voit pas bien pourquoi prévoir un traitement différencié pour les classes préparatoires.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Après l'article 5

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-37 tend à abaisser le seuil d'éligibilité des collectivités territoriales qui doivent élaborer un plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

La loi de 2019 a imposé aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics d'élaborer un plan d'action pluriannuel comportant une évaluation des écarts de rémunération entre femmes et hommes, des mesures pour garantir l'égal accès aux emplois publics et pour prévenir les discriminations, les violences et les actes de harcèlement. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soumis à cette obligation sont ceux qui comportent de plus de 20 000 habitants. Le présent amendement propose d'abaisser ce seuil à 10 000.

J'y suis défavorable. En effet, la loi est très récente et il ne me semble pas opportun de la modifier avant de pouvoir évaluer ses effets. Ensuite, l'abaissement de ce seuil devrait être décidé en concertation avec les collectivités concernées et nous n'avons pas mené de travaux sur cette question en amont de l'examen de ce texte qui concerne davantage le droit du travail.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-39 tend à imposer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les emplois publics et plus seulement au titre des nominations.

La loi de 2019 a étendu et renforcé le dispositif de nominations équilibrées sur les emplois de direction dans la fonction publique.

Cet amendement propose d'appliquer ces exigences de représentation équilibrée sur les emplois de ces administrations et collectivités, et plus seulement sur les nominations, afin de renforcer l'égalité professionnelle sur le « stock » des emplois et pas seulement sur le « flux ».

Pour les mêmes raisons que sur l'amendement précédent, je suis défavorable à cet amendement. Il faudrait notamment évaluer les effets d'une telle obligation au regard de la stabilité des emplois de fonctionnaires, qui sont sous statut.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

Article 5 bis A (nouveau)

L'article 5 bis A est adopté sans modification.

Article 5 bis (nouveau)

L'article 5 bis est adopté sans modification.

Article 5 ter (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-10 tend à supprimer l'article 5 ter de la proposition de loi selon lequel les accords de coopération conclus entre établissements scolaires et universitaires prévoient, le cas échéant, des mesures pour favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes.

La loi permet déjà à de tels établissements de conclure tout type d'accord de coopération, ce qui inclut des accords portant sur les mesures proposées à cet article, et il ne

me semble pas souhaitable d'apporter trop de précision au droit en vigueur, qui offre une large marge de manœuvre aux établissements.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 5 ter est supprimé.

Article 5 quater (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-11 tend à supprimer l'article 5 quater qui prévoit que l'avis rendu par la commission des titres d'ingénieurs en vue de l'accréditation des formations veille à la juste représentation des femmes et des hommes.

Cette commission prend déjà en compte de nombreux critères liés à l'égalité des chances dans le cadre de l'élaboration de ses avis, notamment au titre de la politique de genre, des adaptations au handicap, de la diversification des origines ou encore de la parité femmes-hommes. Ces critères d'évaluation ne figurent pas dans la loi et sont définis par la commission après consultation de toutes les parties prenantes.

Le dispositif proposé dans cet article ne relève pas de la loi et il est satisfait par les critères d'évaluation actuellement utilisés par cette commission. Il convient donc de supprimer cet article.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 5 quater est supprimé.

Article 5 quinquies (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-12 tend à préciser que les indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes que devront publier les établissements publics de recherche porteront sur le personnel qu'ils emploient. Cette précision apporte une clarification sur le public visé, alors que l'article 5 prévoit aussi la publication de ce type d'indicateurs, mais pour le public étudiant accueilli dans les établissements d'enseignement supérieur.

L'amendement COM-12 est adopté.

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

Article 6

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-35 propose de réécrire l'article L. 1142-8 du code du travail pour préciser que les indicateurs composant l'index de l'égalité professionnelle porteront notamment sur les bas salaires et les écarts d'augmentation selon que les salariés ont pris ou non un congé de paternité.

Or, aujourd'hui, la loi prévoit seulement que les entreprises publient des indicateurs. Ce sont ensuite des dispositions réglementaires qui en fixent la liste. Sans qu'il

soit nécessaire de se prononcer sur le fond de cet amendement, je vous propose de le rejeter au motif qu'il ne relève pas du domaine de la loi.

J'ajoute que, si un tel amendement était redéposé en vue de la séance publique, il devrait être déclaré irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-13 est rédactionnel.

L'amendement COM-13 est adopté.

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

Après l'article 6

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Lorsque les entreprises n'atteignent pas le score de 75/100 sur l'index de l'égalité professionnelle, elles doivent prendre des mesures de correction et disposent d'un délai de trois ans pour se mettre en conformité.

L'amendement COM-29 tend à réduire ce délai à deux ans. Il ne me semble pas opportun de réduire, à ce stade, ce délai. En effet, la première période de trois ans n'a même pas encore eu le temps de s'écouler, puisque les entreprises doivent publier cet index depuis 2019 pour celles de plus de 250 salariés et depuis 2020 pour celles de plus de 50 salariés.

L'avis est donc défavorable.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Le code du travail prévoit aujourd'hui que l'employeur peut prendre des mesures visant à établir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une négociation au sein de l'entreprise en vue d'élaborer un plan d'action pour l'égalité professionnelle.

L'amendement COM-30 tend à rendre cette négociation obligatoire, alors même que l'employeur n'est pas obligé de prendre des mesures visant à établir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Cet amendement rendrait donc obligatoire ce qui est en aval, alors que ce qui est en amont ne l'est pas. Il me semble que cela serait contre-productif dans les entreprises.

L'avis est donc défavorable.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

Article 6 bis (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-14 tend à supprimer cet article qui prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'équité salariale

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 6 bis est supprimé.

Article 7

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-18 tend à définir de manière plus précise le périmètre qui sera concerné par les quotas de représentation de chaque sexe dans les entreprises d'au moins 1 000 salariés.

Il a trois objets : supprimer le mot « cadres » dans l'expression « cadres membres des instances dirigeantes », car tous les membres de ces instances n'ont pas le statut de cadre ; bien préciser que les personnes concernées doivent être considérées, pour l'application du quota, comme un ensemble unique, et non comme deux ensembles distincts ; enfin, supprimer la notion de « périmètre de consolidation » de la définition des instances dirigeantes, car l'approche retenue ici est fondée sur la notion d'entreprise, et non sur la notion de groupe.

M. Xavier Iacovelli. – Nous voterons contre cet amendement.

L'amendement COM-18 est adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 7 prévoit que les écarts de représentation entre les femmes et les hommes sont rendus publics, dès l'entrée en vigueur de la loi, sur le site internet de l'entreprise et, un an après cette date, sur le site du ministère du travail. Dans une logique de *name and shame*, cette publicité peut être efficace, mais elle doit intervenir après un délai suffisant pour que les entreprises puissent s'organiser.

Par conséquent, l'amendement COM-19 prévoit de n'appliquer ce dispositif qu'au bout d'un délai de cinq ans, soit en même temps que la date d'application du premier quota de 30 %.

Mme Laurence Rossignol. – Le plus souvent, nous nous abstenons sur les amendements qui sont examinés au stade de l'élaboration du texte en commission, mais en l'espèce, nous voterons contre. Madame la rapporteure, je vous rappelle que la loi sur l'égalité professionnelle a quarante ans... Je veux bien qu'on laisse du temps aux entreprises, mais on leur en a déjà laissé beaucoup. Il faut maintenant passer aux actes !

Mme Laurence Cohen. – Tout à fait !

L'amendement COM-19 est adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-31 propose d'abaisser à 500 salariés le seuil pour l'application des quotas de représentation de chaque sexe. L'avis est défavorable, parce que l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale me semble être un bon compromis, les propositions entendues lors de mes auditions variant entre 250 et 2 000 salariés... Le chiffre de 1 000 me semble raisonnable et je propose d'en rester là.

M. Xavier Iacovelli. – Il est tout de même possible d’avoir un avis différent de celui de l’Assemblée nationale...

L’amendement COM-31 n’est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L’amendement COM-38 entend aggraver les pénalités financières applicables aux entreprises qui ne respectent pas le quota en fonction de l’ampleur de l’écart de représentation entre chaque sexe. Il me semble contre-productif de fixer des sanctions prohibitives allant jusqu’à 5 % de la masse salariale de l’entreprise.

Du reste, cet amendement ne peut pas être adopté en l’état en raison de défauts de rédaction.

L’avis est donc défavorable.

L’amendement COM-38 n’est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L’amendement COM-27 est rédactionnel.

L’amendement COM-27 est adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L’amendement COM-33 vise à anticiper le calendrier des obligations prévues par l’article 7. Les entreprises auraient 2 ans, au lieu de 5, pour atteindre le quota de 30 % et 5 ans pour atteindre 40 %. Les sanctions seraient applicables 6 ans après la publication de la loi.

Le calendrier proposé dans la proposition de loi me semble à la fois ambitieux et soutenable. Je rappelle que nous ne parlons pas ici de la composition des conseils d’administration, cette proposition de loi visant à « faire monter » des femmes dans la hiérarchie même des entreprises, ce qui prend plus de temps.

Là encore, je vous propose de nous en tenir à l’équilibre trouvé par les députés, qui fait l’objet d’une large acceptation. L’avis est donc défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Je sais que nous sommes minoritaires, mais nous avons tout de même le droit de nous exprimer.

Mme la rapporteure met souvent en avant les notions de patience et d’équilibre. Or, comme le disait à l’instant Laurence Rossignol, cela fait bien longtemps que nous jonglons avec ces notions et que rien ne se passe ! Vous utilisez des arguments qui sont systématiquement opposés à chaque fois qu’on veut faire avancer l’égalité professionnelle. Vous êtes d’ailleurs en accord avec le Gouvernement sur ce point...

Annick Billon a déposé des amendements intéressants et, depuis le début de nos travaux, vous les rejetez d’un revers de la main. Certes, ces amendements ont été déposés à titre personnel, mais Annick Billon est tout de même présidente de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les femmes et les hommes, délégation au sein de laquelle nous travaillons collectivement de manière transpartisane. Tout cela est donc bien dommage.

Mme Laurence Rossignol. – Je rejoins les propos de Laurence Cohen. Je suis étonnée du traitement qui est réservé aux amendements déposés par Annick Billon qui, à ma connaissance, fait partie de la majorité sénatoriale et n'est pas particulièrement proche des organisations syndicales ou féministes les plus radicales... En faisant de la sorte, vous semblez ne pas reconnaître sa compétence ni celle de la délégation aux droits des femmes sur ces sujets.

J'ajoute que si le représentant d'une autre délégation, par exemple la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation,...

M. Xavier Iacovelli. – Ou la délégation aux entreprises !

Mme Laurence Rossignol. – Absolument ! Si le représentant d'une autre délégation déposait des amendements dans un contexte similaire, ceux-ci ne seraient pas traités de la même manière. Cela est très révélateur de la manière dont la délégation aux droits des femmes est prise en considération.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je ne suis pas du tout d'accord avec vous. La commission n'est pas obligée de souscrire à tous les amendements déposés par Annick Billon du seul fait qu'elle est présidente de la délégation aux droits des femmes. Je connais bien Laurence Garnier et sa compétence sur ces sujets, sur lesquels elle travaillait déjà beaucoup sur ces sujets, lorsqu'elle était conseillère régionale. On ne peut pas lui faire ce procès.

M. Xavier Iacovelli. – Ce n'est plus un toilettage, c'est un scalp !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Laissez-moi terminer, monsieur Iacovelli ! Vous défendez le Gouvernement ensuite.

Il s'agit d'un mauvais procès, d'un procès d'intention, à l'endroit de notre rapporteure. Annick Billon a le droit de déposer des amendements et nous avons le droit d'y être défavorables.

Mme Laurence Rossignol. – Ce n'est pas un procès d'intention, c'est un procès sur pièces !

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Je comprends que nous puissions avoir des désaccords, mais je ne peux pas accepter d'entendre dire que je balaie ces amendements d'un revers de la main. Nous avons procédé à de nombreuses auditions sur ce texte, dont le périmètre est large, nous avons eu beaucoup d'échanges avec différents interlocuteurs et nous avons examiné l'ensemble des amendements de manière sérieuse.

Nous devons avoir conscience que les implications de nos décisions peuvent être importantes pour les entreprises.

Mme Laurence Cohen. – Et pour les femmes !

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Nous pourrions évidemment décider d'imposer une parité absolue et immédiate, mais est-ce qu'une telle décision pourrait s'appliquer en pratique dans les entreprises ? Je vous propose des arbitrages raisonnables et je crois que le mieux est l'ennemi du bien.

Je peux comprendre que certains, pour des raisons politiques, veuillent aller plus loin. Je crois aussi qu'il est possible d'améliorer la situation, mais nous ne pouvons le faire que progressivement. C'est ce que prévoit cette proposition de loi qui va permettre aux femmes de prendre davantage de place dans le monde de l'entreprise, ce qui est nécessaire.

J'ai eu des échanges avec Annick Billon : elle soutient un certain nombre de dispositions de ce texte, mais elle souhaite aller plus loin – c'est son droit absolu. En ce qui me concerne, je pense que ce texte est équilibré et que, je le répète, le mieux est l'ennemi du bien. Soyez en tout cas convaincus que je ne balaie pas ces amendements d'un revers de la main !

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-32 tend à fixer un quota de 50 % de personnes de chaque sexe au lieu des 40 % prévus par la proposition de loi.

Je ne reviens pas sur les discussions que l'on vient d'avoir, mais s'inscrire dans un calendrier réaliste me semble la meilleure façon de faire avancer l'égalité entre les hommes et les femmes. Avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 7 prévoit que, lorsqu'une entreprise ne se conforme pas à l'obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes parmi ses dirigeants, la négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle doit aborder les mesures adéquates et pertinentes de correction.

Le texte issu de l'Assemblée nationale ne prévoit pas de date d'entrée en vigueur pour cette disposition, alors que le premier quota de 30 % ne sera applicable qu'en 2027. L'amendement COM-28 tend à donc, par cohérence, à fixer l'entrée en vigueur de cet article à la même date. C'est un amendement de coordination, en réalité.

L'amendement COM-28 est adopté.

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

Article 7 bis (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 7 bis propose d'étendre, avec des aménagements, le principe de la loi Copé-Zimmermann aux conseils d'administration des sociétés d'assurance mutuelles régies par le code des assurances.

L'amendement COM-20 tend à exclure du dispositif l'organe central des caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles, dont le conseil d'administration est désigné selon un processus en cascade : il en effet composé des présidents de chaque caisse régionale et le conseil d'administration de chaque caisse régionale comprend des élus des caisses locales, issus des sociétaires. C'est donc à l'échelon des sociétés régionales que doivent s'appliquer les quotas et non de l'organe central, qui ne maîtrise pas la composition de son conseil d'administration.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.

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

Article 7 ter (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 7 ter tend à intégrer les données publiées par l'entreprise sur les écarts de représentation entre hommes et femmes aux indicateurs servant de base à la délibération annuelle des organes d'administration.

Or l'article 7 de la proposition de loi prévoit déjà que ces données devront figurer au sein de la base de données économiques, sociales et environnementales, déjà pris en compte pour les délibérations visées.

Il est donc proposé, au travers de l'amendement COM-21, de supprimer cet article.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 7 ter est supprimé.

Article 8

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 8 vise à encourager l'entrepreneuriat des femmes en introduisant des objectifs de mixité dans la politique de soutien à la création et au développement d'entreprises et dans la composition des comités d'investissement de Bpifrance. Il conditionne par ailleurs l'octroi de financements au respect de l'obligation de publication de l'index de l'égalité professionnelle.

L'amendement COM-22 reporte à 2025 l'entrée en vigueur de cette conditionnalité. Il tend également à énoncer plus clairement l'objectif chiffré de 30 % de chaque sexe au sein des comités d'investissement et à supprimer une ambiguïté dans la rédaction du texte.

L'amendement COM-22 est adopté.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-34 tend à conditionner les financements publics aux entreprises constituées sous forme de sociétés anonymes à la représentation des femmes au sein de leurs instances de gouvernance et de direction. L'un des enjeux de la féminisation des instances dirigeantes des sociétés doit être de créer des opportunités économiques, non de mettre en péril des entreprises qui comptent aujourd'hui une faible proportion de femmes. Avis défavorable.

L'amendement COM-34 n'est pas adopté.

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

Article 8 bis A (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-23 tend à supprimer un article prévoyant la remise d'un rapport annuel de la Banque de France au Parlement.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 8 bis A est supprimé.

Article 8 bis (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'article 8 impose aux sociétés de gestion de portefeuille de définir un objectif de représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein de leurs comités d'investissement.

L'amendement COM-24 tend à renforcer cette obligation vague en renvoyant à un décret les modalités de l'actualisation de cet objectif.

L'amendement COM-24 est adopté.

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

Article 8 ter (nouveau)

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – L'amendement COM-25 tend à supprimer cet article prévoyant la remise d'un rapport relatif à l'application des séances d'information et d'éducation à la sexualité dispensées dans les écoles.

L'amendement COM-25 est adopté.

L'article 8 ter est supprimé.

Article 9 (Supprimé)

M. Alain Milon. – Je voterai le texte ainsi amendé ; j'espère qu'il vivra longtemps, au-delà du Sénat, et que l'Assemblée nationale nous suivra sur ce sujet.

Je veux également revenir sur le procès d'intention qui nous a été fait par nos collègues, en particulier par Laurence Rossignol. C'est vrai, cela fait quarante ans que les lois sur l'égalité homme-femme existent, mais, en quarante ans, il y a eu, pendant quatorze ans, François Mitterrand, pendant cinq ans, Lionel Jospin et, pendant cinq ans encore, François Hollande, soit vingt-quatre ans pendant lesquels vous étiez au pouvoir. Qu'avez-vous donc fait ?...

M. Xavier Iacovelli. – Ils ont rattrapé ce que vous n'aviez pas fait.

Mme Laurence Rossignol. – J'ai connu meilleurs arguments...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je trouve quelque peu ennuyeux que l'on ait rejeté tous les amendements d'Annick Billon, qui est présidente de la délégation aux droits des femmes. Ne pourrait-on pas présenter à la délégation, d'ici à la séance publique, les éléments d'information fournis pour expliquer la position de la commission ? La délégation organise nombre d'auditions sur ce thème et ces amendements sont le fruit d'un travail important de la délégation. Ce texte aurait pu être examiné avec celle-ci.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Laurence Garnier a échangé non pas avec la délégation, mais avec Annick Billon, car c'est cette dernière qui a déposé ces amendements en son nom personnel.

Annick Billon les redéposera sans doute pour l'examen en séance et nous en rediscuterons à ce moment-là.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Obligation de versement du salaire sur un compte du salarié			
Mme GARNIER, rapporteure	15	Interdiction de désigner un tiers pour recevoir le salaire	Adopté
Article 2 Versement des prestations sociales sur un compte du bénéficiaire			
Mme GARNIER, rapporteure	16	Interdiction de verser les prestations sociales sur un compte dont le bénéficiaire n'est pas titulaire	Adopté
Article 3 Accès à la formation professionnelle des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant			
Mme GARNIER, rapporteure	4	Évaluation au bout de six mois de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant ayant suivi une formation professionnelle	Adopté
Article 3 bis (nouveau) Droit au télétravail pour les salariées enceintes			
Mme GARNIER, rapporteure	17	Détermination par accord collectif des modalités d'accès des femmes enceintes au télétravail	Adopté
Article 4 Faciliter l'accueil en crèche des enfants de familles monoparentales			
Mme GARNIER, rapporteure	5	Maintien de l'ouverture aux familles monoparentales des places aujourd'hui réservées aux enfants de parents en parcours d'insertion et suppression de l'inscription dans la loi des crèches à vocation d'insertion professionnelle	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
Mme BILLON	36	Allongement de la durée du congé paternité	Irrecevable (48-3)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 bis (nouveau) Rapport au Parlement sur l'accueil des jeunes enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion professionnels et sociale			
Mme GARNIER, rapporteure	6	Suppression de l'article	Adopté
Article 4 ter (nouveau) Information sur la lutte contre les stéréotypes de genre par les associations familiales			
Mme GARNIER, rapporteure	7	Suppression de l'article	Adopté
Article 5 Publication d'indicateurs sur l'égalité et parité de jurys dans l'enseignement supérieur			
Mme GARNIER, rapporteure	8	Suppression de l'exigence d'expertise sur les enjeux d'égalité pour l'un des membres du conseil supérieur des programmes	Adopté
Mme GARNIER, rapporteure	9	Suppression des précisions relatives à la lutte contre les stéréotypes de genre dans la formation des élèves de collège et dans la formation aux outils numériques à l'école	Adopté
M. IACOVELLI	2	Précision relative au caractère accessible, électronique et exploitable des statistiques publiées par les établissements comprenant des classes préparatoires aux grandes écoles	Rejeté
M. IACOVELLI	1	Remise par l'Observatoire national de l'insertion professionnelle d'un rapport au Gouvernement présentant l'évolution des statistiques agrégées, les mesures visant à réduire les inégalités d'insertion professionnelle fondées sur le sexe et effectuant bilan de son activité	Rejeté
Articles additionnels après l'article 5			
Mme BILLON	37	Abaissement du seuil pour l'éligibilité des collectivités territoriales à l'élaboration d'un plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes	Rejeté
Mme BILLON	39	Imposer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les emplois publics et plus seulement au titre des nominations	Rejeté
Article 5 ter (nouveau) Mesures favorisant l'égalité entre les femmes et les hommes dans les accords de coopération entre établissements			
Mme GARNIER, rapporteure	10	Suppression de l'article	Adopté
Article 5 quater (nouveau) Prise en compte de la représentation des femmes et des hommes dans les avis de la commission des titres d'ingénieur			
Mme GARNIER, rapporteure	11	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 quinquies (nouveau)			
Publication d'indicateurs sur l'égalité entre les femmes et les hommes par les établissements de recherche			
Mme GARNIER, rapporteure	12	Précision visant à ce que les indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes publiés par les établissements de recherche portent sur le personnel qu'ils emploient.	Adopté
Article 6			
Obligation de publicité des indicateurs composant l'index de l'égalité professionnelle			
Mme BILLON	35	Création de nouveaux indicateurs composant l'index de l'égalité professionnelle	Rejeté
Mme GARNIER, rapporteure	13	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
Mme BILLON	29	Réduction du délai de mise en conformité des entreprises soumises à l'index de l'égalité professionnelle	Rejeté
Mme BILLON	30	Rendre obligatoire la négociation en entreprise sur les mesures favorisant l'égalité professionnelle en vue de l'adoption d'un plan pour l'égalité professionnelle	Rejeté
Article 6 bis (nouveau)			
Rapport au Parlement sur l'équité salariale			
Mme GARNIER, rapporteure	14	Suppression de l'article	Adopté
Article 7			
Fixation d'un objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans les instances dirigeantes des entreprises			
Mme GARNIER, rapporteure	18	Définition du périmètre des personnes concernées par les quotas	Adopté
Mme GARNIER, rapporteure	19	Report de la publication des écarts sur le site du ministère du travail	Adopté
Mme BILLON	31	Abaissement du seuil pour l'application des quotas à 500 salariés	Rejeté
Mme BILLON	38	Modulation de la sanction en fonction des écarts de représentation	Rejeté
Mme GARNIER, rapporteure	27	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme BILLON	33	Avancement du calendrier d'entrée en vigueur des quotas	Rejeté
Mme BILLON	32	Objectif de parité entre femmes et hommes	Rejeté
Mme GARNIER, rapporteure	28	Date d'entrée en vigueur de l'obligation de négociation sur les mesures correctives	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 bis (nouveau) Extension de l'objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes aux conseils d'administration des sociétés d'assurance mutuelles			
Mme GARNIER, rapporteure	20	Exclusion de l'organe central des caisses d'assurances mutuelles agricoles	Adopté
Mme GARNIER, rapporteure	26	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 7 ter (nouveau) Prise en compte des écarts de représentation entre femmes et hommes parmi les cadres dirigeants par les organes d'administration de l'entreprise			
Mme GARNIER, rapporteure	21	Suppression de l'article	Adopté
Article 8 Fixation d'objectifs de mixité à la Banque publique d'investissement			
Mme GARNIER, rapporteure	22	Calendrier d'application de la conditionnalité des prêts de la BPI et de la féminisation des comités d'investissement	Adopté
Mme BILLON	34	Conditionnalité des financements publics à la représentation des femmes dans la gouvernance et la direction des entreprises	Rejeté
Article 8 bis A (nouveau) Rapport annuel de la Banque de France sur les disparités de financement selon le sexe			
Mme GARNIER, rapporteure	23	Suppression de l'article	Adopté
Article 8 bis (nouveau) Définition d'objectifs de mixité dans les fonds d'investissement			
Mme GARNIER, rapporteure	24	Modalités d'actualisation des objectifs de mixité dans les comités d'investissement des sociétés de gestion de portefeuille	Adopté
Article 8 ter (nouveau) Rapport au Parlement sur l'information et l'éducation à la sexualité			
Mme GARNIER, rapporteure	25	Suppression de l'article	Adopté

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Audition de Mmes Marie-Anne Montchamp, présidente, et Virginie Magnant, directrice, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin Mmes Marie-Anne Montchamp, présidente, et Virginie Magnant, directrice, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.

Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. – Nous sommes heureuses de pouvoir être, enfin, présentes physiquement au Sénat, afin d'évoquer le PLFSS pour 2022, au nom du conseil et de l'établissement public de la CNSA.

Je souhaite mettre en exergue de cette audition la promesse que le législateur nous a faite le 7 août 2020, en créant la cinquième branche de la sécurité sociale, la branche autonomie, destinée à transformer notre système de protection sociale en donnant à chacun, par la solidarité nationale, quels que soient son âge, sa situation de handicap et l'endroit où il vit, les moyens d'exercer pleinement sa citoyenneté, selon son libre choix, par des réponses domiciliaires, dans une société inclusive ouverte à tous. Tel est l'objectif défini par le conseil de la CNSA, qui tient à rappeler régulièrement la teneur de cette promesse.

Lors de l'examen pour avis du PLFSS pour 2022, les membres du conseil de la CNSA ont appréhendé ce texte à la lumière de cette promesse, de cette ambition d'une vie autonome pour tous, dans le cadre de notre système de protection sociale. Cela a été notre grille de lecture pour adopter cet avis, favorable, je le rappelle.

Le PLFSS pour 2022 reste profondément marqué par la crise de la covid-19. Si son objet, pour ce qui concerne la cinquième branche de la sécurité sociale, est bien de répondre à la promesse du législateur, il reste que la crise sanitaire a créé des circonstances qui expliquent, légitimement peut-être, le dimensionnement et le positionnement du texte. Néanmoins, la cinquième branche est désormais bien inscrite dans la sécurité sociale ; il suffit de considérer les trajectoires de financement et les annexes pour constater que, tant en recettes qu'en dépenses, elle existe.

La bonne nouvelle de 2021 est la reprise économique substantielle, qui se poursuivra certainement en 2022 et se traduira par une augmentation sensible des recettes de la sécurité sociale et notamment de cette branche, laquelle est financée par des ressources dynamiques et sensibles à la croissance. Nous y avons été attentifs, car le piège aurait été d'adosser la branche à des ressources fragiles. Néanmoins, nous avons connu des aléas économiques et les comptes de la CNSA puis de la cinquième branche ont subi les conséquences de cette crise.

Le conseil a clairement indiqué que, indépendamment des avancées du PLFSS et de l'amélioration des recettes de la sécurité sociale, y compris de la branche autonomie, une réforme systémique s'imposait. En effet, nous ne parviendrons pas à installer au fil de l'eau, même avec le plus beau PLFSS du monde, les conditions de la pérennité de la branche, c'est-à-dire de la promesse d'une vie autonome.

En l'absence d'une loi Grand âge, ce PLFSS ne peut répondre à l'ambition de l'évolution systémique que nous appelons de nos vœux pour garantir la trajectoire de la branche, d'autant que la tendance démographique de la France pour 2030 n'a pas changé. La nécessité de transformer notre modèle de protection sociale dans le sens du renforcement de l'autonomie en accompagnement du vieillissement de la population reste prégnante. Le Président de la République l'a d'ailleurs rappelé hier, en intégrant parmi les risques contemporains le vieillissement de la population française.

Ce PLFSS confirme l'inscription de la cinquième branche dans le périmètre de la sécurité sociale à travers ses recettes et ses dépenses.

Oui, les comptes de la cinquième branche s'améliorent avec le retour de la croissance. Oui, les recettes resteront dynamiques.

En ce qui concerne les charges de la branche, les prestations relevant de l'objectif global de dépenses (OGD) progresseront en 2022 de 2,2 % avant mesures nouvelles. L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) connaît également une très forte hausse de 9,4 %. Enfin, les transferts aux départements sont en nette augmentation de 11,5 % : 200 millions d'euros seront versés par la CNSA pour compenser le coût de la création de la prestation de compensation parentalité et 100 millions pour compenser les coûts induits par les accords conventionnels salariaux de la branche des services à domicile.

Notre volonté de soutenir le virage domiciliaire est également inscrite dans ce PLFSS. Il s'agit de soutenir l'ambition de nos concitoyens de vivre chez eux ou dans un établissement qui ressemble à un chez-soi. Les mesures proposées visent à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Le PLFSS pour 2022 apporte une première contribution à cette évolution au travers de la réforme de l'organisation du financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile et de premières mesures concernant les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

Le tarif plancher de 22 euros n'épuise pas les charmes du modèle économique des SAAD dont le besoin tarifaire excède ce montant. Par ailleurs, de nombreuses collectivités territoriales sont déjà au-delà de ce tarif plancher. Dès lors, il faut faire en sorte que cette disposition ne se transforme pas en prime aux plus mauvais élèves.

La question du domicile est absolument cardinale pour l'avenir de notre système de protection sociale. Nous avons besoin de nous investir collectivement dans une réflexion systémique sur cette question. Ce secteur connaît aujourd'hui des effets concurrentiels redoutables. En outre, son modèle économique n'est pas toujours au rendez-vous. Il connaît également des distorsions terribles dans le recrutement de son personnel. On peut améliorer les choses, comme ce PLFSS s'y efforce, mais on ne pourra faire l'économie d'une réflexion de fond sur le secteur des services à domicile.

Le PLFSS pour 2022 emporte une transformation importante en introduisant l'idée de l'« Ehpad plateforme », avec un financement à hauteur de 20 millions d'euros pour l'aider à prendre son envol. Là encore, les membres du conseil insistent sur le fait qu'il ne faut pas prescrire la fonction ressources sur le seul Ehpad : cette fonction peut tout à fait s'imaginer à partir de services d'aide à domicile. L'idée selon laquelle coexisteraient deux mondes dans notre système de protection sociale, celui de l'établissement et celui du domicile, correspond à notre histoire et à la réalité d'aujourd'hui, mais certainement pas à une ambition pour l'avenir. On ne peut imaginer un système pour demain qui n'établirait pas cette ambition domiciliaire dans un *continuum* d'offre fondé sur le libre choix : où voulez-vous vieillir ? C'est cette question taraudante que le conseil de la CNSA n'a eu de cesse de pointer en examinant ce texte, qui présente une réelle avancée, mais dont nous craignons qu'il ne comporte un petit biais dans l'acception même de l'Ehpad plateforme.

En ce qui concerne le renforcement des moyens dédiés aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), je tiens à souligner le volontarisme de ce PLFSS dans un contexte contraint. Il faut aussi souligner les limites de l'exercice : à vouloir moyenniser l'effort en ressources humaines supplémentaires, on arrive à un ratio qui ne fera pas vraiment bouger le taux d'encadrement.

Les différentes dispositions du PLFSS constituent une avancée importante. Les parties prenantes du conseil du CNSA en ont pris acte en émettant un avis favorable sur ce texte. Toutefois, elles s'accordent aussi à dire que ce PLFSS est essentiellement paramétrique en ce qu'il propose une amélioration des volumes, avec quelques introductions systémiques sur le domiciliaire.

Encore une fois, l'enjeu est systémique : la protection sociale doit se transformer dans ses modalités de gouvernance, dans le continuum de réponses que nous devons à nos concitoyens et surtout dans la trajectoire de financement de la branche, dont il faut éclairer l'avenir au-delà de 2024 et du transfert de 0,15 point de contribution sociale généralisée (CSG) promis par le législateur de 2020, qui ne permettra pas à la branche d'être au rendez-vous du vieillissement de la population française et de l'adaptation de la réponse aux personnes en situation de handicap à l'horizon de 2030.

Mme Virginie Magnant, directrice de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. – Mme Montchamp a souligné le caractère ambitieux de ce PLFSS, qui s'inscrit dans la continuité de la création de la nouvelle branche relative au soutien à l'autonomie, et à laquelle il va donner une consistance nouvelle.

Comme l'a également souligné Mme Montchamp, le conseil de la CNSA appelle de ses vœux une réforme systémique. L'histoire de la sécurité sociale témoigne d'améliorations continues de la réponse aux assurés. La sécurité sociale s'est construite par avancées successives pour garantir une protection plus solide, plus qualitative, qui se renforce au fil du temps.

La création de la cinquième branche permet déjà de tels progrès à travers l'organisation de la réforme du financement des services d'aide à domicile, l'avancée inédite en termes d'équité du tarif national socle, le soutien à la transformation des Ehpad et les leviers très importants qu'apporte le tableau d'équilibre de la branche à la revalorisation des professionnels et au soutien à l'équipement. Le secteur connaît en effet des tensions très fortes en termes de recrutement de professionnels. De même, les conditions matérielles d'organisation de la réponse aux personnes sont encore parfois très loin du compte et des enjeux de qualité.

La revalorisation des professionnels, c'est 2,8 milliards d'euros en 2020-2022, ce qui permet d'enregistrer des taux de progression de l'OGD de financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) inédits de 4,7 % pour 2022. Tous les rapports soulignent que l'attractivité des métiers du grand âge et de l'autonomie doit être renforcée. Les fédérations et les employeurs s'attendent à revoir les organisations, avec le soutien de la CNSA. À cet égard, l'évaluation des modes d'organisation en services autonomes est porteuse de progrès pour les professionnels des services d'aide à domicile.

Permettre à l'établissement de piloter un système d'information pour la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) constitue une avancée essentielle. Il peut sembler évident de doter une branche d'un système d'information national et d'équiper directement les professionnels qui évaluent les besoins des personnes et ouvrent les plans d'aide à même d'y répondre. Or c'est tout à fait inédit dans le secteur de l'autonomie, puisque les professionnels en question ne sont pas employés par la CNSA, mais par les services autonomie des conseils départementaux. Structurer ce système d'information permet de décliner, dans l'univers si particulier de la branche autonomie, une relation de réseau qui a fait ses preuves dans le champ de la branche famille ou maladie.

Ce système d'information sera mis en mouvement après l'adoption du PLFSS. Nous avons conduit des études de faisabilité et d'opportunité très substantielles, avec l'appui de l'Agence du numérique en santé (ANS), pour évaluer les montants financiers qu'il sera nécessaire de mobiliser et organiser le déploiement du système. Ce dernier constituera un outil de pilotage par sa capacité à collecter et à faire remonter les données nécessaires à la bonne compréhension de ce qui se passe et permettra de garantir l'équité de traitement des besoins des personnes, consubstantielle à la promesse de la création de la branche autonomie.

Il se veut aussi porteur d'une logique de simplicité pour les aidés et les aidants, parfois éloignés les uns des autres. Les démarches en ligne seront ainsi facilitées, à toute heure du jour ou de la nuit. La logique du système opère de bout en bout de la chaîne : de l'appel aux services concernés à l'évaluation de la satisfaction des usagers et au paiement de la prestation.

Le programme est donc ambitieux et constituera une part importante de la future convention d'objectifs et de gestion (COG) de la caisse.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Ma première question portera sur les métiers de l'autonomie. Quel regard portez-vous sur le périmètre des revalorisations issues du Ségur en application des accords dits Laforcade, qui fait l'objet de l'article 29 du PLFSS ?

En ce qui concerne l'aide à domicile, le texte prévoit des mesures intéressantes, comme l'instauration d'un tarif plancher national de 22 euros, la refonte de la tarification des Ssiad et la fusion des différents services d'aide à domicile. Toutefois, le conseil de la CNSA a pointé différents risques dans son avis du 29 septembre. Tout d'abord, l'insuffisance du tarif plancher. À quel niveau la caisse estime-t-elle opportun de le fixer ?

Ensuite, la complexité de la mise en œuvre des services autonomie appelés à remplacer les SAAD, les Ssiad et les services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad). Pouvez-vous détailler ce risque et proposer des solutions ?

Vous soulignez aussi l'absence d'investissement d'ensemble sur le secteur du domicile. À quel niveau la caisse aurait-elle jugé opportun de porter l'effort ?

En ce qui concerne le handicap, le dossier de presse du PLFSS prévoit que 67 millions d'euros seront consacrés à la création de places nouvelles, 10 millions aux situations critiques, 15 millions aux problématiques croisées enfance/handicap, 7 millions à l'accompagnement à la parentalité, 2 millions à l'offre de répit, 6 millions à la création d'unités d'enseignement pour élèves polyhandicapés, 12 millions aux unités d'enseignement autisme, 25 millions au renforcement des communautés 360... Tout cela est intéressant, mais quelle est l'adéquation de ces dépenses aux besoins, et n'y a-t-il pas un risque de saupoudrage des crédits ?

Enfin, sur le pilotage des politiques de l'autonomie, où en est l'élaboration de la future convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNSA, et quelles seront ses grandes orientations ?

Enfin, un transfert de CSG est prévu. L'abondement de la branche prévu en 2024 est un transfert, pas une augmentation du prélèvement total, ce qui signifie qu'il y aura des perdants : qui seront-ils ?

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Il me semble que, dans ce PLFSS, la politique de l'autonomie reste l'addition de deux politiques distinctes, celles de l'âge et du handicap. Qu'en pensez-vous ? Ce texte est-il bien celui du virage domiciliaire ?

Mme Michelle Meunier. – L'avenant 43 à la convention collective de la branche de l'aide à domicile, relatif aux rémunérations, est en vigueur depuis le 1^{er} octobre. Si l'on ne peut, évidemment, que se féliciter de ces revalorisations salariales, ma question portera sur le financement de cette mesure et son impact sur les finances des départements. Pour la Loire-Atlantique, le surcoût s'élèvera à 5,8 millions d'euros, soit 14 % de la masse salariale. L'avenant 43 sera financé à hauteur de 70 % par l'État et 30 % par les conseils départementaux en 2021, puis à parts égales à partir de 2022. Le coût pour le conseil général sera donc de 2,9 millions d'euros. Les budgets des départements sont déjà serrés. Quels financements complémentaires pourrait-on mobiliser ? Quelle sera la contribution de l'État ?

M. Daniel Chasseing. – Je voulais vous poser la même question que Michelle Meunier.

Je vous interrogerai sur les Ehpad : vous avez dit que l'encadrement posait des questions. C'est le moins que l'on puisse dire, en effet. Le taux d'encadrement par résident s'élève actuellement à 0,6. Le gouvernement cherche à encourager le maintien à domicile. Mais les patients des Ehpad sont très dépendants. On a besoin de bras ! Or le plan de financement que vous présentez est léger sur la question : 200 millions d'euros pour les médecins coordinateurs et les infirmières d'astreinte de nuit. Il faut former des infirmières et des aides-soignantes pour parvenir à un taux d'encadrement de 0,8. Je suis par ailleurs tout à fait favorable à l'ouverture des Ehpad pour développer la prise en charge à domicile, comme vous l'indiquez, mais cela suppose du personnel supplémentaire pour aller à domicile.

Mme Marie-Pierre Richer. – L'avenant 43 pose des problèmes de financement dans de nombreux départements : dans le Cher, la prise en charge par l'État ne sera ainsi que de 24 % au lieu des 50 % annoncés en 2022.

M. Olivier Henno. – Ma question concerne moins les moyens que le virage domiciliaire et le rapprochement des Ssiad et des Saad. Le PLFSS va-t-il assez loin en la matière ? Faut-il envisager d'autres mesures pour améliorer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie à domicile ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – La branche autonomie prévoit un retour à l'équilibre de ses comptes en 2024, grâce à un apport de CSG. Le conseil de la CNSA a raison de plaider pour des perspectives pluriannuelles de ressources afin de financer l'allongement de la vie et l'amélioration de l'offre. Comment le Gouvernement accueille-t-il les propositions de la CNSA concernant les ressources nouvelles ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je salue l'analyse de la présidente de la CNSA, tant pour ses appréciations que pour ses questions. Comme vous, en effet, chacun souhaite une réforme systémique depuis longtemps.

Dès 2015, j'avais demandé, dans un rapport coécrit avec M. Watrin, une revalorisation du tarif national. Je salue sa hausse. Une compensation est prévue pour les départements. Avez-vous une estimation du coût pour les départements qui sera pris en charge par la branche autonomie ? Avez-vous par ailleurs un tableau des tarifs pratiqués dans les différents départements ?

Les Ehpad deviendront des centres de ressources territoriaux. Cette transformation sera-t-elle à l'initiative des Ehpad ou des agences régionales de santé (ARS) ? Vous avez souligné les difficultés de recrutement : confirmez-vous l'estimation des besoins réalisée par le rapport El Khomri sur l'attractivité des métiers du grand âge ou avez-vous une autre estimation ?

Mme Annie Le Houerou. – Comme mes collègues, je veux relayer l'inquiétude des collectivités et des associations sur le financement de l'avenant 43 et du Ségur de la santé. Les services hospitaliers deviennent plus attractifs que les services d'aide à domicile. Quelles sont les orientations de la CNSA pour soutenir les plateformes d'accompagnement et de répit des aidants familiaux, et pour développer l'habitat inclusif ?

Mme Marie-Anne Montchamp. – Vous m'interrogez sur le tarif plancher. Un tarif de 22 euros n'est pas suffisant pour assurer le modèle économique des services d'aide à domicile : le point d'équilibre se situe plutôt à 25 euros. C'est pourquoi nous espérons que l'amendement portant une augmentation tarifaire de trois euros sera adopté lors de l'examen du PLFSS.

Sur le volet handicap, on observe bien un rattrapage dans le PLFSS, à la différence de l'année passée. Pour autant, les parties prenantes, hors État, du conseil de la CNSA ont eu le sentiment que cette politique était morcelée. Un besoin d'actualisation du financement se fait sentir, car le secteur, comme celui du grand âge, est sous tension, du fait des besoins nouveaux, des nécessités de rattrapage et de l'iniquité des situations résultant des accords Laforcade – dans la mesure où, au sein d'un même établissement, des distorsions de rémunérations pourront apparaître. Il ne faut pas toutefois jeter le bébé avec l'eau du bain. Ce PLFSS marque des avancées, mais l'absence de transformation systémique du modèle fait que la branche reste sous tension.

Il est sans doute un peu caricatural de considérer la politique de l'autonomie comme la simple addition de la politique de l'âge et de la politique du handicap. La branche est bien présente dans les grands équilibres du PLFSS. Mais il est vrai que la notion de l'autonomie pour tous, quel que soit l'âge ou la situation de handicap, n'apparaît pas encore. Nous manquons d'une approche globale systémique.

Ma réponse sur les conséquences de l'avenant 43 sera identique : l'enjeu n'est pas que paramétrique, mais, là encore, d'ordre systémique. Toutefois, ce n'est sans doute pas dans le cadre d'un PLFSS de fin de mandature que nous pourrions régler la question du financement de la politique de l'autonomie. La vision initiale, en vigueur depuis la création de la CNSA, qui suppose un équilibre entre l'apport de l'État et celui des collectivités, se dégrade. Nous aurons besoin d'une réflexion systémique.

M. Chasseing m'a interrogée sur le taux d'encadrement dans les Ehpad : le PLFSS apporte des améliorations en ce qui concerne la dimension médicale, mais la dimension préventive est cruciale. La création de postes d'infirmiers diplômés d'État (IDE) de nuit est importante, mais il s'agit plus de ressources pour la collectivité soignante que pour les personnes hébergées. On a besoin de personnels pour renforcer la présence auprès des pensionnaires.

Le virage domiciliaire est bien présent dans le PLFSS, mais, encore une fois, il n'appartient pas à ce genre de texte de lancer une réforme systémique.

Monsieur Vanlerenberghe, les chiffres du rapport El Khomri ne sont pas remis en cause. Nous avons besoin d'un observatoire des besoins de financement du secteur, car celui-ci est sous tension.

Madame Le Houerou, l'inquiétude dont vous nous faites part s'est exprimée au sein du conseil de la CNSA, où siègent des représentants des professionnels, des secteurs, des départements, des familles, des associations, etc. Chacun a conscience des avancées du PLFSS, mais celui-ci ne saurait résoudre à lui seul l'équation de la transformation du modèle.

La loi du 7 août 2020 prévoit l'affectation d'une fraction de 0,15 point de CSG de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) vers la CNSA à compter du 1^{er} janvier 2024, date à laquelle la dette sociale devait s'éteindre.

M. René-Paul Savary. – En somme, avec une recette, on fait deux dépenses !

Mme Marie-Anne Montchamp. – Comme il s'agit d'une recette assise sur les revenus d'activité, on a la garantie qu'elle sera dynamique. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Avez-vous réalisé une évaluation financière de l'amendement portant le tarif plancher de 22 euros à 25 euros ?

Mme Marie-Anne Montchamp. – Le calibrage du tarif à 25 euros, avant arbitrages éventuels, suppose une évaluation de la capacité à financer ce tarif plancher. Le calcul est un peu empirique. Je me félicite du dialogue nourri que nous avons eu avec les collectivités territoriales à l'occasion de la crise sanitaire, ce qui nous a permis d'appréhender leurs difficultés et leur capacité à engager des revalorisations salariales.

Mme Virginie Magnant. – La revalorisation des professionnels de l'aide à domicile découle du PLFSS pour 2020. Les services d'aide à domicile interviennent aussi bien auprès des personnes âgées que des personnes handicapées. Les mesures de soutien à ces services sont donc transversales et profiteront à ces deux catégories de personnes.

La CNSA a soutenu financièrement la soixantaine de départements qui ont engagé, depuis 2018, une réforme du financement de l'aide à domicile, avec un tarif socle départemental et non national.

La réforme associe un tarif socle, qui donne de la visibilité aux gestionnaires, et un complément destiné à valoriser la qualité de service – horaires élargis, intervention dans des territoires éloignés, modulation en fonction des profils des patients, etc. Cette double dimension a fait ses preuves. Les services à domicile qui ont conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec un département constatent ainsi les bénéfices d'une tarification qui leur garantit un financement plus stable et leur permet de mobiliser les professionnels dans des conditions d'intervention favorables aux patients. C'est ce qui ressort de nos travaux réalisés lors du printemps de l'évaluation.

La traduction opérationnelle de la revalorisation est complexe. C'est pourquoi nous avons coconstruit, sur le modèle de notre démarche pour mettre en place une prime covid pour les professionnels des SAAD pendant la crise, une méthode de compensation d'une partie des surcoûts des départements. Le vademécum que nous avons publié à l'attention des services financiers des départements est le fruit de ces échanges soutenus.

Nous avons construit la méthode parallèlement à l'élaboration des textes d'application de la loi, pour essayer d'avancer en bonne intelligence et donner de la visibilité aux services.

L'avenant 43 est entré en vigueur le 1^{er} octobre. La CNSA a coconstruit, avec l'appui de la direction générale de la cohésion sociale et les services d'aide à l'autonomie, le mode opératoire de son soutien financier, défini dans ce vademécum. Nous avons prénotifié aux départements le montant auquel ils peuvent prétendre pour leur donner de la visibilité sur la dépense. Nous attendons maintenant qu'ils nous remontent le montant plus précis de leurs besoins pour ajuster la dotation 2021 et préparer la dotation 2022.

Nos travaux ont révélé que le mode de calcul de la répartition par département devrait sans doute être modifié, dans la mesure où il repose sur la distinction entre les services habilités à l'aide sociale et ceux qui ne le sont pas, alors que le surcoût lié à la revalorisation concerne tous les services d'aide à domicile, indépendamment de leur mode tarifaire. Il serait donc utile de revoir les règles déterminant le plafond d'aides pour parvenir à plus d'équité entre les départements. Nous espérons que le débat parlementaire permettra d'avancer sur ces points.

En ce qui concerne la convention d'objectifs et de gestion, les travaux préparatoires sont engagés. Nous souhaitons avoir défini notre feuille de route d'ici à la fin de l'année. Le conseil de la CNSA a créé une commission *ad hoc* pour suivre ce dossier. L'enjeu pour la CNSA sera de pouvoir mieux soutenir les services des départements et les ARS, dans leur fonction d'organisation et de régulation de l'offre, pour dépasser la logique de fonctionnement en silo. Cette nouvelle démarche sera particulièrement importante pour l'aide à domicile, car celle-ci sera organisée de manière plus ouverte, par le biais d'un continuum entre les SAAD, dépendants des départements, et les Ssiad, régulés par les ARS. Il faudra apprécier la réforme dans la durée et voir comment l'offre de soins s'organise à l'échelle territoriale. L'offre libérale de soins est indispensable pour rendre possible le maintien à domicile, qu'il s'agisse des médecins de premier recours ou des infirmières.

Mme Marie-Anne Montchamp. – Le conseil de la CNSA est mobilisé, car il lui appartient de définir les orientations de la COG, en veillant à ce que celle-ci soit lisible et non technocratique. De même, les territoires sont représentés au sein du conseil – c'est son originalité –, et je suis attentive à ce que leur voix soit entendue.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

Proposition de loi instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2 – Examen des amendements de séance

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article unique

M. Bernard Jomier, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* vise à supprimer l'article unique, donc la proposition de loi. Il semble en apparence conforme à la

position de la commission, mais son objet témoigne d'une opposition non simplement à l'obligation vaccinale, mais bien à la vaccination. Avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Nous sommes favorables au rejet de l'article, mais défavorables à cet amendement, dont la motivation n'est pas la nôtre.

Mme Catherine Deroche. – La commission ne partage pas, en effet, la motivation de cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Mon amendement n° 2 rectifié prévoit une sanction en cas de non-respect de l'obligation de vaccination contre la covid. Je sais toutefois que la commission avait déjà repoussé une telle mesure lors de la réunion précédente consacrée à l'examen du texte...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article unique Instauration d'une vaccination obligatoire contre la covid-19			
Mme NOËL	1 rect. bis	Suppression de l'article unique	Défavorable
M. JOMIER	2 rect.	Sanction contraventionnelle en cas de non-respect de la vaccination obligatoire contre la covid-19	Défavorable

La réunion est close à 13 h 5.

Jeudi 14 octobre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 00.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 – Audition de MM. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics et Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin MM. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, et Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, ainsi que Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.

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

Le PLFSS pour 2022 a été déposé le 7 octobre sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui procède à son examen en commission.

Vous avez tous pu prendre connaissance de ce texte ainsi que des chiffres clés dans un document synthétique qui vous a été distribué.

Pour les comptes sociaux, c'est un texte d'attente, qui enregistre les effets à la fois conjoncturels et pérennes de la crise sanitaire, tout en comptant sur des jours meilleurs ou sur l'onction démocratique d'un gouvernement nouvellement issu des urnes pour reprendre une trajectoire de redressement.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé. – Notre système de santé et notre protection sociale sont en première ligne depuis de longs mois. Face aux crises, un État social robuste est une arme indispensable.

Ce système de santé et cette protection sociale, nous la devons aussi chaque année au Parlement et au fameux PLFSS. Alors qu'un optimisme vigilant est aujourd'hui permis sur le front de la covid, je remercie votre commission pour sa mobilisation à chaque instant de la crise sanitaire et salue l'ensemble des élus locaux, qui n'ont compté ni leur temps ni leur énergie pour protéger nos concitoyens.

C'est aussi le dernier PLFSS de ce quinquennat.

La situation sanitaire continue de marquer le pas, mais également les comptes de la sécurité sociale, et son amélioration a des conséquences comptables positives. Les mesures sanitaires ont certes eu un coût, mais ont été aussi un investissement en permettant de préserver l'activité de notre pays. Nous en voyons aujourd'hui les résultats sur le pouvoir d'achat et sur les chiffres du chômage. Ces bonnes nouvelles ne doivent cependant pas nous faire oublier le décrochage durable entre les recettes et les dépenses, et le rattrapage récent de l'activité ne parviendra pas à effacer les conséquences des années précédentes, ce qui se traduit par un déficit prévu durablement autour de 15 milliards d'euros.

Nous devons collectivement définir une solution structurelle qui devra faire jouer la solidarité entre les branches, notamment côté retraites, et poursuivre, côté maladie, ce qui a été engagé sous ce quinquennat, malgré un ralentissement dû à la crise, c'est-à-dire la prévention, les parcours et la pertinence des soins. Nous ne reviendrons pas aux méthodes du passé.

Ce PLFSS est celui de la sortie de crise sanitaire. Nous avons réagi avec le « quoi qu'il en coûte », avec le Ségur de la santé, avec l'accès gratuit aux soins, aux vaccins. La crise sanitaire a rendu d'autant plus flagrant le besoin de réinvestissement dans notre système de santé. Nous poursuivons donc avec beaucoup de détermination cette dynamique en faveur de la santé de nos concitoyens et en faveur de ceux qui les soignent. Les efforts consentis dans le réarmement de notre système de santé, dans la revalorisation des salaires, dans les carrières des soignants, dans les investissements étaient indispensables et vont se poursuivre.

Le PLFSS 2022 traduit d'ailleurs sans ambiguïté la poursuite de la mise en œuvre des engagements du Ségur avec une extension du périmètre des bénéficiaires au médicosocial et d'autres mesures nouvelles qui ont été actées pour certaines professions ou certaines missions.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2022 intègre 2,7 milliards d'euros de financements supplémentaires au titre du Ségur par rapport à 2021. Le total des dépenses inscrites en base pour le Ségur s'élève ainsi à 12,5 milliards d'euros dans l'Ondam.

Ces 2,5 milliards d'euros correspondent d'abord à des revalorisations pour les blouses blanches, celles et ceux qui soignent, qui font vivre notre système de santé. On les a applaudies pendant la première vague, mais j'ai tenu à ce qu'on puisse parler sans fausse pudeur de la feuille de paie. Plus de 2 milliards d'euros supplémentaires sont consacrés en 2022 aux revalorisations du Ségur et aux mesures qui prolongent les accords qui avaient été signés de façon majoritaire avec les syndicats.

D'abord, 1 milliard d'euros pour la montée en charge des mesures du Ségur à l'hôpital ; 770 millions d'euros pour des revalorisations dans le médicosocial ; 560 millions supplémentaires pour de nouvelles revalorisations que le Gouvernement entend mettre en place dès le 1^{er} janvier 2022 – revalorisation des catégories C à l'hôpital, des aides-soignants, des sages-femmes, des médecins contractuels et des primes pour reconnaître les fonctions managériales. Concrètement, une sage-femme à l'hôpital percevra au total 360 euros nets de plus par mois en moyenne, c'est-à-dire 4 500 euros nets par an.

Il y a la reconnaissance des responsabilités managériales : 200 euros par mois pour un chef de service, 400 euros pour un chef de pôle, 600 euros pour un président de commission médicale d'établissement ou de commission médicale de groupement. Ces mesures s'ajoutent à l'ensemble des revalorisations, notamment le fameux complément de traitement indiciaire de 183 euros nets par mois.

Au total, près de 10 milliards d'euros de revalorisations de salaire pour les métiers de la santé et du médicosocial auront été financés entre 2020 et 2022.

En 2022, plus de 2 milliards d'euros seront consacrés au soutien national à l'investissement en santé au sein de l'Ondam.

Enfin, au-delà du Ségur, le PLFSS marque un effort exceptionnel en faveur de l'hôpital. On a construit l'Ondam en trois étapes : l'Ondam hors Ségur et hors crise ; l'Ondam avec Ségur hors crise ; l'Ondam total. En 2022, l'Ondam hospitalier hors crise et hors Ségur augmentera de 2,7 %, plus que ce qui avait été signé avec les fédérations hospitalières dans le cadre du programme pluriannuel – 2,4 % –, et plus que les engagements du candidat à l'élection présidentielle de 2017 – entre 2,3 et 2,4 % de croissance de l'Ondam sur le quinquennat. L'engagement a été tenu et sera même dépassé en 2022, compte tenu de la situation exceptionnelle que traverse l'hôpital depuis le début de la crise.

Ainsi, chaque année, il y a toujours entre 700 millions et 1,2 milliard d'euros d'économies cachées. Cette année, il n'y en a aucune. Comme nous voulons continuer à pousser l'hôpital à se transformer et à se réformer, nous avons décidé que s'il réalise des économies par lui-même, elles lui seront intégralement restituées.

Nous réaliserons en 2022 certaines transformations profondes du financement : je pense notamment à la psychiatrie, à la dotation socle forfaitaire des activités de médecine et des hôpitaux de proximité.

Nous faciliterons également l'accès aux soins, y compris les soins les plus innovants. Ainsi, nous généraliserons les premières expérimentations au titre de l'article 51 du premier PLFSS de ce mandat, qui fonctionnent bien dans les territoires : « retrouve ton cap », qui permet une approche globale de la lutte contre l'obésité infantile ; la généralisation du dépistage gratuit du VIH et sans ordonnance dans les laboratoires de biologie médicale.

Nous facilitons aussi l'accès aux soins visuels. Les patients ne présentant pas de risques de complications ophtalmologiques pourront bénéficier d'une primoprescription de verres correcteurs par des orthoptistes.

S'agissant des salles de consommation à moindre risque, nous proposons de prolonger l'expérimentation de trois ans, avec des moyens financiers supplémentaires pour ouvrir annuellement deux nouvelles salles en trois ans. Nous actons l'accompagnement médicosocial renforcé à travers la transformation de ces salles en « haltes soin addiction ».

L'accès aux soins, c'est aussi la généralisation de la télésurveillance pour les diabétiques, les insuffisants cardiaques, *etc.*, qui peuvent ainsi être suivis à distance. Les professionnels de santé qui assureront ce suivi à distance seront rémunérés à ce titre.

Au titre des annonces du Président de la République dans le cadre du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS), plus de 1 milliard d'euros supplémentaires seront consacrés au remboursement des produits de santé, avec un but : mieux financer l'innovation et la sécurité d'approvisionnement, mais aussi responsabiliser les laboratoires en payant mieux l'innovation, en facilitant l'accès précoce aux patients français et en demandant des réductions de prix sur des médicaments d'usage courant largement rentabilisés.

Nous allons également élargir la « liste en sus » en la renforçant de 300 millions d'euros afin de faciliter l'accès sur tout le territoire à des molécules onéreuses, notamment en cancérologie.

L'accès aux soins, c'est la sécurité d'approvisionnement. Le décret « stock » contraint les laboratoires à conserver sur le territoire européen entre deux et quatre mois de stock de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. Nous sommes le premier pays européen à le faire. Par ailleurs, le PLFSS prévoit la possibilité de conférer aux pharmacies intrahospitalières le droit de fabriquer des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. C'est ce qui a été fait pendant la crise de la covid.

L'accès aux soins, c'est aussi le remboursement intégral de la contraception pour les jeunes femmes jusqu'à vingt-cinq ans révolus. Pourquoi pas les jeunes hommes ? Parce que les préservatifs masculins prescrits par ordonnance sont remboursés.

Autre mesure : l'élargissement de l'accès à la complémentaire santé solidaire en rendant l'accès désormais automatique à tous les bénéficiaires du RSA ou du minimum vieillesse. C'est là le meilleur moyen de lutter contre le non-recours.

Dans le traitement des « stocks » de dossiers de pensions alimentaires impayées, plusieurs dizaines de milliers sont désormais résolus ou, dans cette attente, donnent lieu au versement d'une prestation par la caisse d'allocations familiales. En revanche, les flux ne suivent pas : seulement 437 dossiers ont été transmis par la justice à l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa) en vue de garantir le versement automatique de la pension alimentaire. C'est pourquoi nous vous proposons de passer d'un

système d'*opt in* à un système d'*opt out*, le versement de la pension alimentaire par l'Aripa devenant automatique, sauf avis contraire des deux membres du couple. Il n'y aura donc plus de pensions alimentaires impayées.

Brigitte Bourguignon vous présentera les mesures extrêmement ambitieuses que nous avons prévues à la suite de la création de la cinquième branche « autonomie ».

Ce PLFSS comporte un nombre d'articles moindre que ceux des années précédentes. Nous avons souhaité qu'il soit lisible, qu'il améliore le quotidien des Français, qu'il leur donne de nouveaux droits et qu'il apporte des solutions complémentaires au problème des déserts médicaux notamment.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué, chargé des comptes publics. – Notre système de protection sociale dans son ensemble a été extrêmement mobilisé pour accompagner les Français face à la crise. Ainsi, 135 millions de tests gratuits ont été réalisés et plus de 50 millions de Français ont été vaccinés gratuitement.

Nous avons accompagné les hôpitaux à la fois par le vote des crédits supplémentaires pour faire face aux conséquences de la covid, mais aussi pour mettre en œuvre les accords de Ségur, avec des revalorisations salariales d'un montant sans précédent à hauteur de plus de 10 milliards d'euros.

Toujours dans le cadre de ces accords, nous aidons les établissements à investir et à se désendetter à hauteur de 20 milliards d'euros sur cinq ans.

Notre système de protection sociale joue un rôle d'amortisseur et accompagne les Français face à la crise.

Si nous avons pu faire face aux engagements massifs qu'a nécessités la crise de la covid-19, c'est parce que nous avons amorcé durant la période précédente le rétablissement d'une situation qui était compromise. Depuis plusieurs années, au-delà de ce quinquennat, la situation financière de la sécurité sociale s'était améliorée. En 2019, nous envisagions un retour à l'équilibre pour 2023 et nous avons proposé au Parlement l'adoption d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, où le déficit était estimé entre 5 et 6 milliards d'euros.

Ce temps nous paraît désormais lointain, car les efforts consentis et la mobilisation du système de protection sociale se sont traduits par des dépenses importantes qui ont conduit à une dégradation du déficit, notamment celui de l'assurance-maladie. Pour la seule année de 2020, la branche a dû supporter 18 milliards d'euros de dépenses exceptionnelles auxquels s'ajoutent 19 milliards d'euros supplémentaires, en 2021.

Je tiens à rappeler que vous avez voté, dans le cadre de l'examen des différents textes de loi de finances, une compensation de l'État à la sécurité sociale de toutes les dépenses nouvelles supportées durant la crise de covid. Il n'empêche que le déficit s'est forcément dégradé dans la mesure où la sécurité sociale a perdu des recettes, notamment celles liées aux cotisations, par un effet mécanique normal en période d'arrêt d'activité et de substitution du financement de l'activité partielle aux revenus salariaux.

Le déficit s'est donc lourdement dégradé, jusqu'à atteindre 38,7 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2020. En 2021, le montant, moins important, restera néanmoins très

élevé, à 34,6 milliards d'euros. Il est toutefois inférieur de plus de 4 milliards d'euros à celui que nous anticipions aux mois de juin et juillet derniers.

L'amélioration de la conjoncture économique et la réévaluation de la croissance pour 2021 à 6 %, voire 6,25 % expliquent cette amélioration. Lors de l'examen du PLFSS, nous réviserons l'article liminaire, comme nous l'avons fait l'an dernier, pour tenir compte de cette nouvelle prévision de croissance, et le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sera saisi au cours de la deuxième quinzaine d'octobre.

Cette évolution du niveau de croissance se traduit par une augmentation des recettes, supérieures de 6 % à ce que nous envisagions au début de l'année. Cependant, la durée de la crise, plus longue que prévu, a également entraîné une augmentation des dépenses par rapport au prévisionnel. Ainsi, les recettes ont augmenté d'environ 6 milliards d'euros et les dépenses d'environ 2,5 milliards d'euros, de sorte que le nouveau solde pour 2021 est à 34,6 milliards d'euros, inférieur d'environ 4 milliards d'euros à ce que nous avons envisagé au printemps dernier.

En 2022, le déficit a vocation à se réduire très fortement, puisque malgré la provision de 5 milliards d'euros que nous avons inscrite dans le PLFSS pour faire face au coût de la campagne de vaccination pour la troisième dose, à hauteur de 3,3 milliards d'euros, et la prise en charge des tests PCR pour 1,6 milliard d'euros, nous estimons que le déficit devrait s'élever à 21,6 milliards d'euros. Là où le bât blesse, c'est que si ce déficit continue à diminuer, il se stabilisera rapidement autour de 15 milliards d'euros, soit un niveau bien plus élevé qu'avant la crise de la covid-19. Cela implique que nous menions des réformes structurelles.

Nous considérons, cependant, qu'il est trop tôt pour les envisager. C'est la raison pour laquelle l'Ondam a été fixé à 2,6 %, hors Ségur de la santé, évoluant à 3,8 % si on l'y intègre. Il faut y ajouter les 5 milliards d'euros de provisions pour faire face aux conséquences de la crise covid.

Pour rétablir les comptes de la sécurité sociale, il faudra en passer par un examen des trajectoires de dépense et de financement de la sécurité sociale, notamment de la branche de l'assurance maladie. Nous attendons avec impatience les conclusions de l'étude que nous avons confiée au Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), tant pour ce qui est de la régulation modernisée des dépenses que pour le renforcement de la pertinence des soins ou la révision de certains modes de rémunération. Nous mettrons en œuvre ces recommandations dès que les conditions seront réunies pour nous permettre d'envisager de telles mesures structurelles de rétablissement des comptes de la sécurité sociale.

Nous devons aussi travailler sur le pilotage des dépenses en matière de sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement soutient la proposition de loi organique qu'a déposée le rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, ainsi qu'une partie des apports de votre assemblée à ce texte, notamment sur la base de la proposition de loi déposée par l'ancien rapporteur général de votre commission des affaires sociales.

Nous sommes convaincus que le renforcement du pilotage pluriannuel de la dépense publique en matière de sécurité sociale et le renforcement de la solidarité interbranches sont autant de pistes que nous devons suivre et d'outils qui seront utiles pour le

rétablissement des comptes de la sécurité sociale. Des débats se tiendront au sujet de ces réformes structurelles, en particulier en ce qui concerne la branche retraite.

Au-delà de ces éléments financiers, ce PLFSS favorise l'avancée de certaines réformes. Nous poursuivrons le chantier de l'unification du recouvrement, avec notamment le transfert, en 2023, du recouvrement des cotisations pour la retraite des professionnels libéraux affiliés à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav) vers les Urssaf.

Nous proposerons aussi de mettre en œuvre les annonces que le Président de la République a faites, le 16 septembre dernier, dans le cadre du plan en faveur des indépendants. Le projet de loi de finances porte également des mesures fiscales au bénéfice des travailleurs indépendants. Un projet de loi spécifique sur la protection de leur patrimoine personnel a été adopté en conseil des ministres et sera soumis prochainement au Parlement.

Nous vous proposerons également de conforter les dispositions qui nous permettent de rendre contemporain le crédit d'impôt service à la personne, à partir du 1^{er} janvier prochain. L'objectif est que l'ensemble des services à la personne puissent ouvrir le droit à un crédit d'impôt, comme c'est le cas aujourd'hui, mais que ce crédit d'impôt se calcule de manière contemporaine, mois par mois, au moment du paiement des salaires ou des factures aux organismes intermédiaires. Il nous reste à surmonter certaines difficultés techniques, de sorte que pour le système de Pajemploi, la contemporanéisation ne pourra intervenir qu'au 1^{er} janvier 2024. Quant aux bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), ils devront attendre le 1^{er} janvier 2023, car nous avons besoin de passer une convention de gestion avec chacun des conseils départementaux en charge de la gestion de ces deux prestations.

En revanche, dès le 1^{er} janvier 2022, les particuliers employeurs qui utilisent le CESU+ pourront bénéficier du crédit d'impôt de manière contemporaine, s'ils recourent à un service à domicile. Au 1^{er} avril 2022, les particuliers qui passent par l'intermédiaire d'organismes comme des sociétés privées ou des associations pourront aussi bénéficier de la contemporanéisation du crédit d'impôt.

Telles sont les trois principales pistes de réforme que je tenais à vous présenter.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée, chargée de l'autonomie. – L'année dernière, à la même période, nous construisions les fondations d'une politique nationale en matière de perte d'autonomie, en créant et en finançant la cinquième branche de la sécurité sociale. Cette année, nous parachevons dans ce texte une étape essentielle de la réforme, en transformant dans la durée et en profondeur le secteur clé.

Cette réforme est ambitieuse et financée. Elle consacre 1,3 milliard d'euros aux mesures nouvelles, d'ici à 2025. Rien ne saurait se faire sans les territoires, notamment les conseils départementaux, qui sont les acteurs cruciaux de la politique de l'autonomie. Nous avons fait le choix de les conforter dans leurs compétences, car c'est au plus proche des réalités que de nombreuses décisions concernant les personnes âgées doivent être prises. Dans cette réforme, l'État tient résolument son rôle, en accompagnant les territoires.

Cette réforme est responsable. Son financement est assuré par les ressources qui ont été allouées à la branche autonomie. Nous investissons d'abord pour renforcer la lisibilité et la qualité de l'offre de services à domicile. Nous garantissons une plus grande équité des

territoires. Ainsi, le Gouvernement mettra en place et financera un tarif national de 22 euros par heure d'intervention, c'est-à-dire un niveau de financement public minimum pour tous les services d'aide à domicile, ce qui représente un investissement de 240 millions d'euros, dès 2022.

L'instauration de ce tarif plancher correspond à la promesse de la politique menée par la branche autonomie de décloisonner les secteurs du handicap et du grand âge. La branche accompagnera les départements dans sa mise en œuvre, en prenant à sa charge l'effort financier que cela représentera pour eux le passage à 22 euros de l'heure pour l'APA et la PCH. Tel était l'un des objectifs fixés dans le rapport de MM. Jean-Marie Vanlerenberghe et Dominique Watrin, en 2015.

Par ailleurs, le financement actuel des services de soins à domicile ne permet pas de répondre aux besoins croissants des personnes âgées, puisqu'il n'est pas fixé selon le profil des personnes prises en charge. Nous le rénovons en lui attribuant un budget à la hauteur des enjeux.

Nous irons plus loin encore en créant un financement à la qualité, qui reposera sur une contractualisation entre les départements et les services à domicile. Cette dotation qualité ne saurait être un outil ou un montant figé par la loi depuis Paris. Elle devra répondre aux besoins spécifiques des territoires et des personnes âgées qui y résident. Elle financera des objectifs de service public, comme des horaires d'intervention élargis ou encore la couverture de zones blanches où il n'existe pas encore de services à domicile.

Nous voulons, en outre, garantir une plus grande simplicité et une meilleure coordination des services à domicile et des interventions. Une dotation de coordination sera allouée, dès 2022, pour entamer un grand chantier de simplification.

Il s'agira de créer, dès 2023, un interlocuteur unique pour nos concitoyens, auquel seront confiées des activités d'aide, d'accompagnement et de soin, réalisées jusqu'à présent par plusieurs structures différentes. Ainsi, la charge de la complexité des interventions n'incombera plus à la personne ou à son aidant.

Notre urgence, c'est aussi celle des métiers de l'autonomie. Parmi les solutions mises en œuvre figurent les augmentations de rémunération du Ségur de la santé qui ont été étendues, ainsi que l'agrément de l'avenant 43 de la convention collective de la branche de l'aide à domicile. Durant la période allant de 2020 à 2022, plus de 2,8 milliards d'euros seront ainsi consacrés aux revalorisations salariales.

Certaines aides à domicile, en particulier celles qui sont employées par des services privés lucratifs, n'ont pas encore été prises en compte. Le dialogue social peut désormais s'ouvrir pour utiliser l'augmentation du financement horaire, grâce à la mise en place du tarif national à 22 euros.

Dans le même temps, nous souhaitons réformer les établissements et les adapter pour qu'ils puissent mieux accueillir des personnes d'un âge de plus en plus avancé. Nous devons tout d'abord répondre au défi de l'absentéisme des professionnels qui y travaillent. Certains considèrent qu'il suffirait de recruter 200 000 professionnels pour régler tous les problèmes des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Or il ne sert à rien de financer des postes sans les pourvoir. Pour lutter contre l'absentéisme, il faut des revalorisations. Pour fidéliser les professionnels, il faut déployer un « plan métier ».

Pour investir sur le personnel soignant, il faut financer 10 000 postes supplémentaires, en y consacrant 400 millions d'euros en 2025. Voilà comment nous répondrons de manière pragmatique au défi des Ehpad.

Nous généraliserons les astreintes d'infirmiers de nuit, nous augmenterons le temps du médecin coordinateur, dans tous les Ehpad, en dégagant une enveloppe de 67 millions d'euros en 2025.

Nous pérenniserons les acquis de la crise, en développant les équipes mobiles d'hygiène et de gériatrie dans les Ehpad, afin de mieux les sécuriser sur le plan sanitaire, grâce à une enveloppe de 7 millions d'euros, dès l'année prochaine.

Nous ouvrirons aussi de nouvelles missions pour les Ehpad, en incitant certains établissements à devenir des centres de ressources pour les professionnels du bassin de vie, notamment ceux du domicile.

Ces accompagnements renforcés, que l'on appelle à tort « Ehpad hors les murs », sont aussi ouverts aux services à domicile, car il ne faut pas segmenter le dispositif.

Enfin, le Ségur de l'investissement doté de 2,1 milliards d'euros n'est pas qu'une façade, il permettra la rénovation, la modernisation et l'ouverture des Ehpad. Des moyens seront alloués pour améliorer la qualité de vie des professionnels en Ehpad, grâce au déploiement de petits équipements.

Ce plan d'investissement est l'une des réponses que nous apportons à la crise qu'ont connue les Ehpad durant l'épidémie, afin d'éviter que ne se reproduise l'isolement des résidents face au virus. Ce besoin d'investissement pour répondre aux enjeux de la bientraitance en Ehpad a encore été rappelé, hier, en séance publique, par votre collègue Véronique Guillotin.

Des crédits arriveront dans les territoires pour permettre ces investissements, dès le mois de novembre prochain.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je vous remercie pour cette présentation du PLFSS pour 2022.

Comme vous l'avez dit, nous sommes en sortie de crise et nous avons été collectivement contraints durant cette période très compliquée. Vous nous proposez effectivement un texte « ambitieux », pour reprendre le terme employé par M. le ministre des solidarités et de la santé.

En tant que rapporteure générale, je souhaite que vous m'en disiez plus sur l'avenir de la dette. M. Dussopt a indiqué que la stabilisation du déficit à 15 milliards d'euros restait problématique, mais qu'il était difficile de lancer des réformes structurelles pour y faire face.

Ce PLFSS est le dernier du quinquennat et on le sent ! Toute mesure d'économie semble exclue. Le rapport, qui constitue l'annexe B et qui se projette sur les quatre prochaines années, n'esquisse aucune stratégie de dégrisement des comptes sociaux à l'issue de la crise.

La trajectoire présentée jusqu'en 2025 laisse à penser que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est un outil merveilleux ! Les 136 milliards

d'euros de reprise de dette par la caisse seront saturés avant la fin de l'année 2022 et plus de 50 milliards de déficit supplémentaire devraient s'accumuler d'ici à 2025, sans perspective de retour à la normale.

Comptez-vous présenter au Parlement un projet de loi organique repoussant la date d'extinction de la dette sociale ? Si c'est le cas, quand le ferez-vous ?

En 2021, le budget de l'agence Santé publique France a été augmenté, par arrêté ministériel, de 4,3 milliards d'euros. Nous réaffirmons qu'une autorisation parlementaire ou un avis de la commission des affaires sociales aurait été nécessaire, préalablement à une telle augmentation, s'agissant de dépenses régaliennes et non assurantielles.

Comptez-vous adapter le montant de la compensation de l'État au regard du budget réel de l'agence ? Pourriez-vous préciser le budget qui sera attribué à Santé publique France, en période dite « classique » ?

Au regard de la situation financière de la sécurité sociale, pourquoi le Gouvernement ne propose-t-il pas une révision de la taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) en 2021 ni sa prolongation au-delà de l'année en cours ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie. – Après un dépassement majeur, de l'ordre de 14 milliards d'euros, en 2020, l'Ondam 2021 sera à nouveau largement supérieur au montant voté en loi de financement. Cela s'explique notamment par des provisions liées à la crise sanitaire sous-estimées au regard des besoins finalement constatés en matière de tests et de vaccins. Vous savez, monsieur le ministre, combien notre assemblée a regretté qu'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'ait pas été déposé, malgré un relèvement de l'ONDAM prévu de 11,7 milliards d'euros. Cela étant, quelle hypothèse vous conduit à faire, pour 2022, une provision, au titre de la crise sanitaire, à hauteur de 4,9 milliards d'euros pour les tests et les vaccins ? De quelle lisibilité disposez-vous ?

Je m'inquiète des prévisions de plus long terme apportées par l'annexe B et du déficit attendu pour la branche maladie en 2025, près de 15 milliards d'euros, sans dépenses exceptionnelles. Est-ce à dire que les réformes structurelles seront renvoyées au-delà ? Nous sommes tous d'accord, la protection de la santé est une priorité, la modernisation et la transformation de notre système de santé sont une nécessité et les investissements hospitaliers et les revalorisations sont incontournables. Cependant, comment comptez-vous assurer la soutenabilité financière du régime d'assurance maladie et de la sécurité sociale ?

Concernant le financement des services d'urgence, des services de psychiatrie ou de soins de suite et de réadaptation, le PLFSS comporte, cette année encore, des dispositions modifiant les réformes engagées. La nécessité de ces ajustements n'est-elle pas, justement, le signe inquiétant pour la viabilité du modèle de financement que ces réformes visaient à instaurer ?

Je salue l'idée de créer le statut de préparation spéciale pour permettre à des pharmacies hospitalières, à des établissements pharmaceutiques hospitaliers et à Santé publique France de produire en urgence des médicaments essentiels, faisant l'objet de tensions et de ruptures. Vous avez évoqué les médicaments anesthésiques, que les pharmacies hospitalières avaient su préparer. Quel a été leur délai de réaction ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Par le biais de l’amortissement, on transforme la dette, qui est une dépense, en produits financiers. On dirait que vous souhaitez en faire un modèle pérenne.

La revalorisation des pensions a été estimée à 1,1 % en 2022, en tenant compte de l’inflation. Parviendra-t-on à respecter ce taux au regard du rebond d’inflation que l’on observe ?

Hier, lors des questions d’actualité au Gouvernement, le secrétaire d’État chargé des retraites a évoqué un déficit cumulé de plus de 100 milliards d’euros d’ici à 2030. La situation est encore plus grave que je ne l’imaginai ! Comment s’explique ce chiffre ?

Il a également déclaré qu’il était partisan, comme le Président de la République, d’un allongement de la durée de travail des Français. Je suppose par conséquent que, si nous vous proposons d’allonger cette durée dans le cadre du PLFSS, vous émettrez un avis favorable...

Le rapport Blanchard-Tirole propose un départ à la retraite qui serait choisi, en fonction notamment du taux de remplacement. Quel est votre avis sur cette proposition ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – La crise du covid nous a obligés à consacrer des moyens supplémentaires pour la santé par endettement. À titre personnel, je regrette que l’on n’ait pas profité de l’occasion pour engager une réforme systémique.

La branche famille n’est pas une priorité en tant que telle de ce PLFSS. On peut le regretter, puisque la natalité française diminue. Elle est de 1,83 enfant par femme en 2020, alors même que le désir d’enfant s’élève à 2,39, ce qui démontre l’intérêt d’éventuelles mesures d’accompagnement.

L’intermédiation financière des pensions alimentaires me paraît une bonne chose. Pouvez-vous nous en donner un bilan un peu plus précis ?

Le nouveau dispositif d’aide sociale et fiscale au service à la personne ne sera appliqué qu’en 2024. Ne pourrait-on pas faire mieux ?

Le rapport de Julien Damon et de Christel Heydemann relatif à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des parents a été remis à la ministre du travail le 6 octobre dernier. Il recommande une réforme d’ampleur des congés familiaux et du dispositif de prestation partagée de l’éducation de l’enfant (PreParE). Quelle suite le Gouvernement entend-il donner aux conclusions de ce rapport ?

Mme Chantal Deseyne, en remplacement de Mme Pascale Gruny, rapporteure pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles. – Comme chaque année, nous examinons le transfert de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) à l’assurance maladie au titre de la sous-déclaration des maladies professionnelles. Le PLFSS propose, en ligne avec la commission chargée d’évaluer le montant réel de cette sous-déclaration, de relever le montant de ce transfert à 1,1 milliard d’euros. M. Moscovici, interrogé à ce sujet la semaine dernière, a qualifié la sous-déclaration de « certainement pas univoque ». Ne faudrait-il pas, à cet égard, compléter les travaux de la commission d’évaluation ?

M. Moscovici a également souligné que le PLFSS pour 2022 allait un peu dans le sens d'une contribution des excédents de la branche AT-MP au financement des autres branches. Si l'ambition du transfert est de compenser non pas la sous-déclaration, mais les déficits d'autres branches, ne faudrait-il pas l'assumer plus ouvertement ?

Concernant l'extension du périmètre du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides aux médicaments antiparasitaires vétérinaires, l'article 101 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 prévoyait que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur le sujet pour apprécier son bien-fondé. Le Gouvernement n'a pas respecté cette obligation législative. Pourquoi ? Pouvez-vous préciser sur quelles données scientifiques se fonde cette extension ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Les perspectives pluriannuelles de la branche autonomie prévoient un retour à l'équilibre en 2024, grâce notamment à l'apport d'une nouvelle fraction de la contribution sociale généralisée (CSG), en application de la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie, mais nous savons bien que l'ampleur des besoins, qui sont loin d'être couverts par le présent PLFSS, appellera des dépenses bien plus importantes à l'avenir, en raison de la démographie, de la nécessaire amélioration de l'offre et des besoins importants dans le domaine du handicap. Des propositions de financements nouveaux ont été mises sur la table, notamment par le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Où en est le Gouvernement dans ses réflexions par rapport à ces évolutions ?

La création de la branche autonomie vise à mieux piloter les politiques de l'autonomie, ce qui suppose une meilleure visibilité sur les dispositifs, donc un périmètre de branche aussi large que possible – le rapport Vachey a fait des propositions en ce sens –, mais également une déclinaison territoriale efficace de cette politique. Sur le second point, nous pensons qu'il aurait sans doute fallu une loi Grand âge, mais c'est un autre sujet. Sur le premier, pourquoi n'avoir pas saisi l'occasion de ce deuxième exercice pour consolider le périmètre de la branche autonomie dans le PLFSS ?

De tous les risques de sécurité sociale, celui de la perte d'autonomie des personnes âgées est le mieux étayé. Il faut renforcer l'effort sur les deux piliers de soutien à l'autonomie, dont de récents rapports ont bien documenté l'importance : la prévention de la perte d'autonomie et l'aide apportée aux aidants. Comment expliquer que ce PLFSS soit si mince en la matière ?

Vous avez évoqué tout à l'heure les revalorisations issues du Ségur. Le périmètre a été élargi, mais tous les professionnels ne sont toujours pas concernés, au point que pourront se côtoyer, dans un même établissement, des professionnels revalorisés et d'autres qui ne le sont pas. Comment expliquer cette situation ? Surtout, comment gérer, sur le territoire, ce qui peut apparaître comme une distorsion dans les rémunérations ?

S'agissant de l'aide à domicile, le texte prévoit des mesures intéressantes, comme l'instauration de tarifs plancher de 22 euros, la refonte de la tarification des services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) et la fusion des différents services d'aide à domicile. Vous avez annoncé, à l'Assemblée nationale, une bonification qualité de 3 euros. Pouvez-vous détailler ce mécanisme et surtout nous indiquer qui le financera ? Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur la fusion de structures ?

Vous avez évoqué de nouvelles mesures, notamment pour porter le temps des médecins coordonnateurs dans tous les Ehpad à 0,4 équivalents temps plein (ETP). C'est un effort intéressant, mais comment imaginer concrètement cette évolution sur le terrain, compte tenu de la faible attractivité de la profession ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Sur la soutenabilité des finances de la sécurité sociale, je veux d'abord dire à Mme la rapporteure générale qu'il est à nos yeux trop tôt pour décider s'il faudrait ou non apporter une réponse de nature organique à la question de la dette de la sécurité sociale et d'éventuels transferts à la Cades. La loi organique votée en août 2020 prévoit un quantum total de 136 milliards d'euros. Le PLFSS prévoit, comme prévu, un transfert de 40 milliards d'euros en 2022, mais les évolutions sanitaires de cette année et, surtout, la vigueur de la reprise économique nous amènent à revoir les niveaux de déficit prévisionnels. Bien évidemment, si la reprise est plus forte qu'envisagé, les niveaux de déficit auront vocation à baisser et la loi organique sera suffisante pour y faire face.

Nous n'avons pas d'inquiétude à court terme. D'ailleurs, nous vous proposons de baisser le plafond d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) de 95 à 65 milliards d'euros. Cela illustre, à nos yeux, le retour vers une forme de normalisation.

En ce qui concerne Santé publique France, notre objectif est évidemment de lui permettre de répondre aux besoins. C'est la raison pour laquelle 3,3 des 4,9 milliards d'euros de provisions covid lui sont destinés, dans le cadre de la vaccination. Cet organisme est rattaché au sixième sous-objet de l'Ondam. Nous essayons de garantir le maximum de transparence. C'est d'autant plus nécessaire pour témoigner du retour à la normale du budget de Santé publique France dans les prochaines années.

Pour ce qui concerne les organismes complémentaires, je rappelle que nous avons procédé à un prélèvement de 1,5 milliard d'euros au total, comme nous l'avions annoncé. Nous avons, à ce stade, décidé de ne pas mettre en œuvre de nouveaux prélèvements, y compris pour tenir compte d'effets de rattrapage, même si nous considérons que ce rattrapage n'est pas à la hauteur de l'économie de constatation. Par ailleurs, contrairement à ce qui a pu être affirmé par certains dans la presse, nous considérons que la modération, voire la stabilité des cotisations payées par les adhérents serait une meilleure politique qu'une augmentation systématique.

Enfin, s'il n'y a pas d'économie tendancielle sur l'hôpital, ce dont nous félicitons – cela répond aux besoins de la situation –, ce PLFSS prévoit malgré tout un certain nombre de mesures d'économies : sur le secteur du médicament, pour un tout petit peu plus de 1 milliard d'euros ; sur la régulation des soins de ville, pour un peu plus de 750 millions d'euros ; de manière plus marginale en montant, mais importante symboliquement, en matière de lutte contre la fraude, à hauteur de 90 millions d'euros. Il faut le souligner, car cela fait aussi partie des sous-jacents de la construction des trajectoires, même lorsqu'elles sont dégradées.

Madame Imbert, entre le déficit de l'assurance maladie que nous envisageons pour 2020 et le déficit assez structurel que nous anticipons pour 2024 et les années suivantes – autour de 15 milliards d'euros –, il y a effectivement un lourd effet des accords du Ségur, puisque les 10 milliards d'euros de revalorisation viennent s'ajouter aux 5 milliards d'euros de déficit que nous anticipons avant la crise du covid. Cela n'enlève rien à la pertinence des

accords du Ségur, mais cela fait partie des éléments de l'équation qu'il nous faudra résoudre par le pilotage et par les réformes que nous aurons à mettre en œuvre.

Les 5 milliards d'euros correspondent au financement du rappel vaccinal, à hauteur de 3,3 milliards d'euros, et à la prise en charge des tests PCR de manière résiduelle, à hauteur de 1,6 milliard d'euros, le nombre de tests diminuant logiquement au fur et à mesure de l'amélioration de la couverture vaccinale de la population.

Monsieur Savary, la revalorisation des pensions à hauteur de 1,1 % est effectivement calculée en appliquant la même méthode que les années précédentes, avec un indice glissant entre novembre de l'année n-1 et octobre de l'année n. En anticipation des revalorisations au mois de janvier, notre hypothèse est un plancher à 1,1 %. Nous disposerons des chiffres définitifs de l'inflation autour du 15 novembre. Ces chiffres permettront d'ajuster le mouvement autant que de besoin. Il faudra malgré tout garder en tête que le ressaut d'inflation que nous connaissons pour l'année 2021 aura un effet sur les mois de novembre et de décembre et qu'il y aura un effet de rattrapage en janvier 2023.

Comme l'a dit le Premier ministre, nous considérons, à ce stade, que les conditions pour rouvrir le débat sur la réforme des retraites ne sont pas réunies. Nous ne pourrions donc pas accueillir favorablement les éventuelles mesures paramétriques que vous nous proposeriez.

Monsieur Henno, la contemporanéisation du crédit d'impôts pour les services à la personne (Cisap) est une très bonne mesure. C'est une mesure de simplification, c'est une mesure de trésorerie pour les ménages et c'est une mesure qui facilite l'entrée dans le système de l'emploi à domicile. En effet, alors que, aujourd'hui, l'employeur doit attendre entre 12 et 18 mois pour bénéficier du crédit d'impôt de 50 %, au 1^{er} janvier, pour les utilisateurs du CESU+, le remboursement sera effectué à la fin de chaque mois. En 2022, les particuliers employeurs qui sont déjà dans le système bénéficieront simultanément du versement par l'État du crédit d'impôt au titre de ce qu'ils auront dépensé en 2021 et du versement du nouveau crédit d'impôt. C'est pour nous une belle façon de simplifier la vie des ménages, de leur donner des gains de trésorerie et de lutter contre le travail illégal, qui peut représenter jusqu'à 20 % du travail dans ce secteur.

Je préfère très clairement afficher un calendrier qui nous garantisse la réalisation et l'efficacité technique du système plutôt que de prendre le risque d'un plantage du système.

L'intégration de cette disposition à Pajemploi nécessite des développements extrêmement complexes ; nous ne voyons pas comment on pourrait aboutir avant le 1^{er} janvier 2024. Une refonte du système est en cours ; peut-être nous permettra-t-elle de gagner un an, mais nous ne pouvons le garantir.

Madame Deseyne, la fourchette de sous-évaluation retenue pour le transfert de la branche AT-MP vers la branche maladie en 2022 correspond à la fourchette basse de l'avis rendu par la commission consultée. Nous pressentons une trajectoire haussière, sans que je puisse le garantir. Au titre de la solidarité entre branches, nous prévoyons aussi un transfert d'un milliard d'euros de la branche famille vers la branche maladie afin de compenser les indemnités journalières versées pour la garde d'enfant.

M. Olivier Véran, ministre. – Madame la rapporteure générale, concernant les organismes complémentaires, la question de la taxe se posait légitimement : sur environ

2,2 milliards d'euros non dépensés, on en avait pris 1,5 milliard les années précédentes. Le choix qui a été fait a été de ne pas prélever de taxe complémentaire, mais de demander avec fermeté à l'ensemble des organismes complémentaires de modérer la hausse des cotisations pour 2022. Je dois vous avouer que le message n'était peut-être pas assez clair : plusieurs acteurs ont déjà annoncé que cette hausse sera au moins égale à l'inflation. Comptez sur moi pour exercer toutes mes capacités de conviction et leur rappeler les engagements que nous demandons en échange de notre modération en matière de taxes.

Madame Imbert, la réforme du financement des urgences est entrée en vigueur en 2021, les urgentistes semblent être satisfaits de la simplification du travail administratif et de la meilleure prise en compte de la qualité de leur travail. S'agissant de la psychiatrie, le décret est paru le 30 septembre, la réforme entrera en vigueur au 1^{er} janvier prochain. Toutes les simulations ont été faites ; une garantie de financement est offerte sur quatre ans. D'après nos simulations, au moins 90 % des établissements privés sortent gagnants de cette réforme, qui permettra également de sortir le financement de la psychiatrie publique d'une enveloppe jusqu'alors figée, alors que les besoins évoluent vite.

Quant à la production de médicaments par les pharmacies hospitalières en cas de rupture, pérenniser cette démarche dans la loi devrait permettre d'accélérer à l'avenir leur réactivité. Un critère industriel va enfin être intégré dans la fixation des prix. Une partie de la recherche et développement et de la fabrication des médicaments se fait enfin sur notre sol ; je sais que vous y êtes sensible et que le travail des sénateurs a été crucial en la matière : nous ne sommes pas sourds même si nous n'acceptons pas toujours tout immédiatement ! L'accord-cadre avec le comité économique des produits de santé (CEPS) a été signé par plus de 80 % des mandants du Leem, l'organisation professionnelle des industriels pharmaceutiques. Des appels à projets français et européens encouragent la production locale de médicaments : on en voit déjà les effets, notamment pour le paracétamol ; une usine de thérapies cellulaires pour cancers et lymphomes a ouvert aux Ulis, qui produit pour l'Europe entière. Quelque chose de nouveau et d'ambitieux s'enclenche !

Madame Deseyne, concernant les antiparasitaires, l'étude d'impact du PLFSS présente les éléments de la décision.

Monsieur Henno, concernant le rapport Damon-Heynemann, le Gouvernement a porté plusieurs réformes ambitieuses en matière de congés familiaux : doublement du congé paternité, création d'un congé paternité spécifique pour les enfants prématurés, ou encore amélioration du congé maternité pour les travailleuses indépendantes. Nous avons demandé à ces experts des propositions concrètes en faveur d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. On étudie notamment la refonte de l'ensemble des congés familiaux, pour qu'ils soient mieux partagés entre parents. Ce serait très structurant, mais une telle réforme ne pouvait pas être présentée dans les délais impartis ; cette réflexion servira pour l'avenir.

Vous avez aussi demandé un bilan plus exhaustif de l'intermédiation des pensions alimentaires. En septembre, on en était à 45 000 demandes d'intermédiation financière : le dispositif est plébiscité ! Parmi elles, 40 000 émanent de personnes faisant face à des impayés, 4 000 d'autres usagers, et 470 ont été transmises par des juridictions. Aucune n'émane d'avocats ; c'est pourquoi nous renforçons le dispositif pour le rendre automatique.

Certes, ce PLFSS comporte peu de mesures législatives sur la branche famille, beaucoup de mesures réglementaires sont prises. J'ai assuré la semaine dernière la conclusion

de la Conférence nationale des familles, organisée pour la première fois depuis 13 ans, où nous avons notamment annoncé un travail sur l'infertilité, ses causes et l'accompagnement des couples infertiles, en lien avec la santé environnementale et la lutte contre le tabac.

Madame Deseyne, il est apparu à la lecture de la littérature scientifique que les médicaments antiparasitaires mentionnés comme pesticides dans les tableaux du régime agricole ont des effets analogues aux produits phytosanitaires et aux biocides. C'est pourquoi on a décidé d'étendre sans attendre le périmètre du fonds que vous évoquez.

Monsieur Mouiller, le Ségur de la santé, à l'origine, visait les blouses blanches à l'hôpital. Les syndicats nous ont vite demandé de valoriser tous les métiers de l'hôpital, au-delà des soignants, ce qui nous a paru légitime. L'enveloppe a aussi été élargie, par équité, au secteur privé, non lucratif et lucratif, puis aux soignants salariés du milieu associatif ou de la fonction publique d'État. De nouveaux décalages ont été révélés par le rapport Laforcade, ce qui a conduit à un nouvel élargissement. On compte aujourd'hui plus de 2,5 millions de bénéficiaires du Ségur de la santé ! La question légitime que vous posez concerne, par exemple, un éducateur spécialisé qui travaille dans le même établissement qu'une infirmière ou un médecin, mais ne profite pas de ces dispositions, contrairement à eux. Peut-être l'objectif initial du Ségur n'était-il pas de revaloriser tout le travail social, mais je suis très sensible à ces questions. Au total, 3 millions de salariés travaillent dans le secteur social ; ils dépendent de plusieurs ministères. Il faut un regard juste et ambitieux sur cette question ; j'ai chargé Mathieu Klein, nouveau président du Haut Conseil du travail social, de me remettre une feuille de route sur cette question d'ici à mars prochain, afin que nous puissions engager des travaux à plus longue échéance.

Monsieur Savary, la sécurité sociale paye ses dettes ! Des sommes monumentales ont été transférées à la Cades au titre de la dette sociale lors des précédentes mandatures, cette dette devait être soldée d'ici à 2025, mais on la rembourse plus rapidement. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir : la Sécu est solide ! La dette liée au covid-19 sera remboursée comme les autres. Il faudra une réflexion spécifique sur la branche retraites, très déficitaire, mais je vous renvoie sur ce point au discours du Président de la République du 12 juillet dernier sur les conditions qui permettront ce travail. Tous les travaux engagés ou diligentés par les pouvoirs publics depuis des mois doivent faire l'objet d'une réflexion globale pour trouver le juste chemin.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Concernant le périmètre de la cinquième branche, il convenait déjà de consolider l'étape fondatrice du virage domiciliaire. Les pays qui l'ont effectué ne sont jamais revenus en arrière. À nous de le mener, à travers ce PLFSS et les mesures déjà prises. Cette préparation systémique d'une cinquième branche excédentaire est exemplaire.

Concernant les aidants, l'effort n'est pas mince. Une stratégie nationale est élaborée depuis trois ans, avec les parlementaires et les associations concernées. Nous dépensons 105 millions pour trouver des solutions de répit adaptées à des situations extrêmement variées. Le congé proche aidant est une mesure phare de cette stratégie nationale, mais il faut aussi regarder ce que les citoyens demandent : le recours à ce dispositif n'est pas encore une évidence, il faut le faire connaître aux entreprises et à travers elles aux salariés. Il y a 11 millions d'aidants aux situations extrêmement variées ; on ne peut pas avoir une ligne budgétaire toute simple.

Qui paie la dotation complémentaire dont nous parlons ? Les départements percevront un financement au prorata du nombre d'heures d'interventions effectuées l'année précédente, presque à hauteur de 100 %. Un appel à candidatures visera les services à domicile qui veulent percevoir cette dotation complémentaire ; ceux qui seront retenus pourront signer une convention afin de bénéficier de la dotation des conseils départementaux. C'est bien à ceux-ci qu'on donne la main pour la gestion de cette dotation, suivant des critères que nous définirons avec les parlementaires.

Quant aux médecins coordinateurs, il est très difficile d'en recruter, bien plus que de définir le nombre requis. Le travail lui-même n'est pas assez qualifié. On travaille avec les syndicats, qui nous ont expliqué que le faible temps de vacation, parfois un seul jour par semaine, n'était pas intéressant pour les médecins. C'est pourquoi nous augmentons le temps de mission. Nous voulons que dans chaque Ehpad on ait l'assurance d'avoir un temps de médecin coordinateur, avec une montée en puissance par la suite. Cela se fera en revalorisant ces métiers dans leurs fonctions et en leur donnant des missions plus intéressantes.

Les fusions de structures se feront sous l'impulsion des agences régionales de santé (ARS) et des départements. Ceux-ci doivent y être associés ! C'est pourquoi nous avons donné des consignes précises en la matière. On aide les départements pour ses fusions, qui sont attendues par les citoyens et même par les départements. Chacun des présidents de conseil départemental que j'ai rencontré m'a dit qu'il y a trop de structures aux statuts différents. Il faut donc revoir tout cela, en accompagnant les départements dans cette réorganisation financière.

M. Laurent Burgoa. – Avec ses 30 000 intervenants, le secteur de la prestation de santé à domicile répond aux besoins de 2,5 millions de personnes et est facteur d'économies. Or il voit ses tarifs diminuer et certaines de ses prestations sont remises en cause. Quelles mesures allez-vous prendre pour le préserver ?

Mme Laurence Cohen. – Il est vrai, Monsieur Dussopt, que la crise a montré la solidité de notre système de protection sociale. Mais le mouvement d'étatisation de la Sécurité sociale m'inquiète, notamment après le vote par le Sénat de l'intégration des dépenses de l'assurance chômage et votre annonce d'une centralisation du recouvrement des cotisations retraite par les Urssaf. Je vous rappelle notre proposition de suppression de toutes les exonérations de cotisations sociales : cela engendrerait des revenus supplémentaires.

Monsieur Véran, pourrions-nous avoir plus de détails sur la répartition du Ségur : qui en profite ?

L'Ondam augmentera certes de 2,7 %, mais l'inflation est de 1,5 % ; il faudrait 4,5 % pour répondre aux besoins de santé.

Les pharmacies centrales des hôpitaux jouent un rôle crucial, elles seront un premier maillon du pôle public du médicament que nous appelons de nos vœux.

Madame Bourguignon, 10 000 créations d'emplois sur cinq ans dans les Ehpad, c'est à peine un emploi de plus dans chaque Ehpad. Vous me rétorquerez qu'ils s'ajoutent aux 10 000 emplois déjà créés depuis 2017 (*Mme Bourguignon le confirme*). C'est bien loin des besoins que les syndicats chiffrent à 100 000 emplois chaque année, pendant trois ans.

Mme Laurence Rossignol. – La création de certains centres dentaires a donné lieu à de nombreuses dérives. Comment comptez-vous remettre de l'ordre ?

La proposition de loi sur l'allongement des délais de l'interruption volontaire de grossesse (IVG) est désormais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Or celui du Sénat est d'ores et déjà saturé. Pourquoi alors ne pas envisager un amendement gouvernemental dans le cadre du PLFSS ?

Mme Florence Lassarade. – Ne pourrait-on pas instaurer enfin le carnet de vaccination numérique ?

Les mesures d'isolement et de contention sont contraignantes pour les établissements psychiatriques, qui ont dû embaucher des psychiatres. La nouvelle décision du Conseil constitutionnel alourdit-elle encore ces contraintes ? Quel financement pour les hôpitaux ?

Enfin, le PLFSS propose d'étendre les missions des orthoptistes.

Pour autant, l'orthoptiste ne saurait se substituer à l'ophtalmologiste lors de la première consultation, notamment en ophtalmologie pédiatrique.

Mme Michelle Meunier. – Merci Monsieur Véran pour votre présentation euphorique de ce dernier PLFSS du quinquennat. Je salue votre dynamisme.

Je déplore l'abandon du projet de loi sur le grand âge et l'autonomie. Même si vous annoncez quelques mesures, le compte n'y est pas : il nous manque une vision globale. Les appels à projets que vous annoncez sur l'évolution des Ehpad ne risquent-ils pas de favoriser les structures privées lucratives ?

J'entends votre volonté de compenser les départements, mais sachez qu'avec 3 000 aides à domicile, le département de la Loire-Atlantique va devoir trouver 500 000 euros !

M. Daniel Chasseing. – Le passe sanitaire a été un succès. L'Ondam et les nouvelles mesures que vous annoncez vont dans le bon sens.

Le projet de création d'une cinquième branche de l'Assurance maladie avait suscité un espoir. Vous annoncez 10 000 créations de postes pour 2025, c'est catastrophique : à peine un poste supplémentaire par Ehpad ! On n'y compte déjà que 0,6 emploi en équivalent temps plein (ETP) par pensionnaire, alors que les résidents sont de plus en plus dépendants. Il aurait fallu au moins deux emplois d'aide-soignant ou d'infirmier par Ehpad, soit un milliard d'euros supplémentaires. Pourquoi attendre 2025 ? N'avez-vous pas entendu les personnels des Ehpad ? C'est une augmentation du personnel de 10 % qui aurait été nécessaire !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Monsieur Véran, dans son dernier rapport, la Cour des comptes souligne le retard français en matière d'e-prescription qui ne sera obligatoire que fin 2024. Pourquoi un tel retard ?

Monsieur Dussopt, quand disposerez-vous des propositions du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et quand seront-elles rendues publiques ?

En matière de fraudes, quelle est la méthode suivie par les caisses ? Selon quel calendrier ? Malheureusement, de nombreux contrôles ont été allégés à la faveur de la crise : quand les moyens seront-ils à nouveau renforcés ?

En matière de recettes, les restes à recouvrer sont importants : une dizaine de milliards d'euros au titre de 2020 et 7 milliards au titre de 2021. Que comptez-vous faire ?

Madame Bourguignon, avez-vous évalué les dépenses induites pour les départements dont le tarif était inférieur à 22 euros ?

Certains Ehpad pourront devenir centre de ressources territorial afin d'accompagner le virage domiciliaire. Qui en prendra l'initiative ? L'Agence régionale de santé (ARS) ? Qui tranchera si plusieurs Ehpad sont candidats ?

Mme Victoire Jasmin. – Les territoires d'outre-mer font face à des surcoûts importants, notamment sur la maintenance et les matières premières. Par exemple, pour un technicien de maintenance dépêché sur place, il y aura des frais d'avion et de séjour... La multiplication des intermédiaires et les contrats d'exclusivité contribuent aussi à faire flamber les prix.

Les personnels de laboratoire ont beaucoup donné, tout en restant dans l'ombre. Il serait juste de les reconnaître dans le cadre du Ségur.

Le contrôle des Ehpad – sur les prix, les prestations, la qualité – doit être plus efficace. Nous avons besoin de chartes de bonnes pratiques.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Madame Bourguignon, nous sommes favorables à la revalorisation des salaires des aides à domicile, mais votre annonce ne concerne malheureusement que les salariés du secteur public et du privé non lucratif. Quel est l'état de vos discussions avec les fédérations privées lucratives afin qu'elles s'alignent ?

Le décret du 6 septembre prévoit que le financement sera assuré par l'État jusqu'à fin 2021, puis partagé avec les départements à partir de 2022. Mais les départements ne sont pas bien riches... Que ferez-vous si les départements ne peuvent pas suivre ?

Vous avez renoncé à la création d'une branche dite autonomie et annoncez des mesurtes dans le PLFSS : nous le regrettons. Pourquoi ne pas mettre à contribution les grosses entreprises qui font des bénéfices importants ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Madame Cohen, je souhaite que la commission mixte paritaire (CMP) sur la proposition de loi organique de M. Mesnier aboutisse. L'intégration de l'Unedic dans le périmètre de la Sécurité sociale et des comptes sociaux a été votée par le Sénat en dépit de l'avis défavorable du Gouvernement et j'espère que cette disposition ne figurera pas dans le texte final.

Nous souhaitons unifier le recouvrement des cotisations : c'est ainsi que les cotisations Agirc-Arrco seront recouvrées par les Urssaf à partir de 2023. Le recouvrement n'est ni la définition de la politique ni la gouvernance, c'est juste une question de recherche d'efficience.

Monsieur Vanlerenberghe, les travaux du HCAAM sont intéressants, mais aucun nouveau rapport n'est prévu.

Les caisses consacrent 4 000 ETP à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, mais aussi à la lutte contre la fraude aux cotisations sociales. Nous sommes dans une logique de normalisation des conditions de travail, avec la perspective d'un retour au niveau de contrôle d'avant-crise, voire à un niveau supérieur.

Sur l'ensemble des cotisations reportées, une dizaine de milliards a été annulée et 23 milliards restent à recouvrer. Quelque 450 000 plans d'apurement ont été envoyés, en commençant par les secteurs les moins touchés par la crise ; nous constatons un très faible taux de rupture dans les discussions ; ces plans s'étalent sur douze à trente-six mois – au lieu de six habituellement ; pour les indépendants, toute dette supérieure à 1 000 euros est apurée *a minima* sur vingt-quatre mois. La seule difficulté réside dans la communication : parfois, nos mails mettent du temps à être ouverts...

M. Olivier Véran, ministre. – Monsieur Burgoa, 200 millions d'euros d'économies sont prévus en 2022 sur l'ensemble du secteur du dispositif médical, dont les prestataires, les fabricants, les pharmaciens, *etc.* Malgré cette régulation, on observe une croissance de 5 % par an pour les prestataires.

Madame Cohen, vous avez dû recevoir ce matin le support détaillé du Ségur.

L'Ondam hospitalier tout compris augmente de 4,1 % : l'effort de la Nation pour l'hôpital est conséquent.

Madame Rossignol, oui, il y a des centres dentaires de qualité et d'autres qui sont une calamité – il y a notamment eu de grandes difficultés en Bourgogne-Franche-Comté. N'attendons pas qu'il y ait des dégâts. Certains centres peu vertueux exercent une pression très forte sur des dentistes qui sont souvent étrangers ou ferment la porte pour ouvrir ailleurs, au détriment des dentistes comme des patients. Notre système ne fonctionne pas. Les contrôles et les sanctions ne sont pas suffisants.

Je propose un dispositif de conventionnement *a priori* explicite afin de s'assurer de la qualité des prestations, avec, comme sanction financière, le cas échéant, le remboursement limité au tarif d'autorité fixé par arrêté et la possibilité d'un déconventionnement. En outre, je souhaite que le régime des sanctions administratives à la main des directeurs généraux d'ARS soit renforcé, avec la possibilité d'une astreinte journalière allant jusqu'à 1 000 euros. Nous allons donc taper beaucoup plus dur et beaucoup plus fort. Il est inadmissible que des centres dentaires massacrent les mâchoires des Français en toute impunité ou presque ! Je sais que les parlementaires des deux chambres sont très sensibilisés sur cette question.

Plusieurs raisons plaident contre l'extension du délai d'IVG dans un PLFSS. Tout d'abord, une telle mesure n'a strictement rien à voir avec un texte budgétaire. Ce ne serait pas satisfaisant sur le plan démocratique et le risque que le Conseil constitutionnel y voie un cavalier social n'est pas minime. La position personnelle que j'ai exprimée sur cette question n'engage pas le Gouvernement, qui n'a pas l'intention de déposer un amendement sur le sujet. Enfin, la mesure pourrait donner lieu au dépôt de milliers d'amendements, ce qui constituerait une mise en danger du texte budgétaire qu'est le PLFSS. Le risque d'obstruction parlementaire est élevé.

Monsieur Vanlerenberghe, les e-prescriptions ont été ouvertes par l'ordonnance du 18 novembre 2020. Nous ne pouvons pas aller trop vite, car la mise en œuvre du dispositif

est techniquement lourde et nécessite énormément de sécurisation. Nous progressons sur ce dossier, mais nous voulons éviter tout risque de plantage.

Madame Lassarade, nous avons pensé au carnet de vaccination électronique. En réalité, l'analyse technique a montré que c'était trop fragile en termes de sécurisation de données et que le système d'information n'était pas suffisamment solide. Néanmoins, je vous rappelle que, au 1^{er} janvier 2022, « Mon espace santé » sera ouvert pour tous les Français. Ce gros carnet de santé électronique, avec système d'e-prescription et de communication numérique, sera une véritable avancée et inclura la question de la vaccination.

La mesure relative à la contention psychiatrique est censurée chaque année par le Conseil constitutionnel. Nous retenons, cette année, de faire passer cette mesure, qui fait consensus dans la profession. Le sujet est extrêmement sensible. Nul doute que nous aurons l'occasion d'en débattre.

La très grande consultation menée auprès de la filière visuelle a montré qu'il n'y avait pas de risque à proposer la mesure relative aux orthoptistes : chacun reste dans son rôle. Il n'y a aucune volonté de nier les compétences des ophtalmologistes ni de négliger le risque de décollement de rétine chez les grands myopes. C'est pourquoi la mesure ne concerne que des personnes plutôt jeunes et en bonne santé. Un amendement intéressant a été adopté hier à l'Assemblée nationale : il précise qu'une primoprescription réalisée par un orthoptiste ne peut être renouvelée sans qu'il y ait un bilan ophtalmologique à un moment donné. Je répète que la mesure proposée est utile et largement sécurisée.

Madame Jasmin, je ne vais pas rouvrir le débat sur le coefficient géographique ; cela prendrait trop de temps... Très concrètement, le rapport que j'avais promis sera transmis cette semaine au Parlement. Il dresse le bilan de la situation actuelle, en transparence. Il propose que l'on adopte une nouvelle méthode de calcul qui soit plus juste et robuste et qui prenne bien en compte l'ensemble des surcoûts liés à l'isolement ultramarin. Cependant, nous avons encore besoin que la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) travaille pour estimer la méthode, qui est plus lourde, pour pouvoir la mettre en œuvre en 2023. En attendant, nous allons évidemment continuer d'accompagner les établissements.

Enfin, s'agissant des personnels publics, les techniciens de laboratoire passeront en catégorie A au 1^{er} janvier 2022, comme convenu dans le cadre du Ségur. Nous tiendrons cet engagement. Les techniciens des laboratoires privés relèvent de contrats de travail privés. L'État n'a pas vocation à abonder leurs salaires. Ils ont toute ma reconnaissance et je considère que, compte tenu de l'activité réalisée par les laboratoires depuis le début de la crise sanitaire, ils doivent être récompensés, mais je crois que c'est déjà fait dans un grand nombre de cas.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Madame Cohen, il y a effectivement eu 10 000 postes depuis 2017, auxquels ce PLFSS ajoute 10 000 autres postes. Nous sommes donc déjà à 20 000.

Notre priorité est de pourvoir les postes qui ne sont pas pourvus actuellement. C'est l'urgence. Avec les 2,8 milliards d'euros de revalorisation salariale et le plan métiers que nous travaillons en amont, nous sommes justement en train d'essayer de répondre point par point à ces demandes exigeantes et légitimes.

Madame Meunier, la réponse aux enjeux du grand âge repose sur deux piliers. Je pense que vous partagez cette vision, si je me réfère à l'excellent rapport d'information que vous avez rédigé avec le sénateur Bernard Bonne, qui nous a inspirés. Nous sommes en train de mettre en place le modèle danois.

Il s'agit, d'une part, de réaliser le virage domiciliaire et, d'autre, part, de conforter, de rénover et, surtout, de moderniser les Ehpad. Depuis l'année dernière, nous « mettons le paquet » sur le domicile, pour faire en sorte que les métiers répondent à la demande des Français. Pour réagir à vos inquiétudes sur l'investissement dans les Ehpad, je veux vous indiquer que j'ai envoyé une circulaire très précise à toutes les ARS, qui travailleront avec les territoires, et j'ai demandé aux départements et aux préfets de m'informer des projets, grands ou petits. Si les Ehpad sont très divers, chacun aura voix au chapitre. Par endroits, l'enveloppe relative aux petits équipements permet d'aider le personnel, dont la pénibilité du travail doit être reconnue, aussi bien que les résidents et leurs aidants. Il y a aussi un volet numérique. Nous avons mis en place des aides très rapides pour des petits projets, pour faciliter une déclinaison rapide sur les territoires.

Monsieur Chasseing, nous n'attendons pas 2025 pour revaloriser les soignants ! Nous avons commencé l'année dernière. Nous le faisons à hauteur de 400 millions d'euros chaque année.

Monsieur Vanlerenberghe, le coût du tarif plancher à 22 euros s'élève à 240 millions d'euros.

La création d'Ehpad centres de ressources fera l'objet d'un appel à projets des ARS, en lien étroit avec les départements, suivant la même logique de territoire que pour les investissements.

Madame Jasmin, vous avez raison, il faut être très vigilant sur le prix des prestations dans les Ehpad. Soyez assurée que nous le sommes. Nous travaillons étroitement avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour améliorer la lisibilité notamment des prix des prestations, pour éviter les abus dont pourraient être victimes les résidents, qui sont particulièrement vulnérables.

Madame Apourceau-Poly, sur l'avenant 43, le financement de l'État est bien pérenne, car il est prévu dans la loi. La compensation à 50 % sera bien maintenue ; je m'y engage. Nous avons répondu, pour ce qui concerne les services privés commerciaux que vous évoquez, à la demande des présidents de conseil départemental, avec le tarif national plancher qui doit leur permettre d'engager le dialogue social que nous souhaitons pour revaloriser leurs personnels.

Le financement de la branche est bien financé et permettra de faire face aux enjeux du futur.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Madame la ministre déléguée, Messieurs les ministres, nous vous remercions de vos réponses. Nous continuerons bien évidemment notre discussion lors de l'examen du PLFSS.

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

La réunion est close à 13 h 00.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 12 octobre 2021

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

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles - Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons cet après-midi la proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles qui a été transmise au Sénat par l'Assemblée nationale le 29 janvier dernier. Ce texte, déposé à l'origine par des députés du groupe Mouvement Démocrate (MoDem) et Démocrates apparentés, comprend désormais huit articles.

Dire que nous examinons cette proposition de loi en première lecture ne serait pas tout à fait exact : en effet, les dispositions qu'elle comporte s'inspirent largement d'une autre proposition de loi sénatoriale, déposée par notre collègue Nicole Bonnefoy et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) et adoptée par le Sénat le 14 janvier 2020 à l'unanimité des présents, dont notre commission s'était également saisie pour avis et pour laquelle elle avait bénéficié d'une délégation au fond de la commission des finances pour traiter deux des cinq articles que le texte comprenait initialement.

La proposition de loi des députés que nous examinons aujourd'hui concerne l'un des champs privilégiés de l'expertise de notre commission, à savoir la prévention des risques naturels, et six des huit articles qui le composent entrent dans le champ de la délégation reçue par notre commission au moment de l'examen du texte de Nicole Bonnefoy et des membres du groupe SER. Il ne contient pas de disposition fiscale ou de disposition relative à des lois de finances, qui avaient justifié le renvoi de la proposition de loi du groupe SER à la commission des finances.

Ce texte a cependant été envoyé au fond à la commission des finances, au regard de certaines dispositions assurantielles dont elle avait eu à connaître dans le cadre du texte du groupe SER.

La commission des finances nous a délégué au fond trois articles : il s'agit des articles 2, 4 et 7, sur lesquels notre collègue Pascal Martin a été désigné en qualité de rapporteur. Notre commission a également décidé de se saisir pour avis des articles 1^{er} et 8, sur lesquels Nicole Bonnefoy a été désignée comme rapporteure pour avis.

Je crois savoir que les deux corapporteurs de la commission ont travaillé en concertation, ce dont je me réjouis s'agissant d'un sujet très important pour les communes et les sinistrés d'événements climatiques exceptionnels.

Le calendrier était resserré puisque le texte sera examiné en séance le 21 octobre prochain. Je vous remercie donc de la disponibilité dont vous avez fait preuve et sans plus attendre vous laisse la parole pour présenter votre rapport et la position que vous proposerez à

la commission de définir. Je salue aussi la présence parmi nous de Christine Lavarde, rapporteur pour la commission des finances.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – Nous sommes amenés à nous prononcer pour la deuxième fois en deux ans sur la réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Vous connaissez l'implication qui a été la mienne, la nôtre, sur ce sujet et les travaux de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques, dont j'étais rapporteure et qui était présidée par notre ancien collègue Michel Vaspert.

Je rappelle que ce travail avait été à l'époque unanimement salué et que la proposition de loi, conçue pour traduire une quinzaine de propositions de la mission sur une cinquantaine de propositions au total, avait été adoptée à l'unanimité des présents par le Sénat en janvier 2020.

Au moment d'examiner le texte qui nous est soumis par les députés et le Gouvernement, qui a d'ailleurs engagé la procédure accélérée pour tenter de le faire aboutir avant les élections de 2022, je suis partagé entre deux sentiments contradictoires.

Le premier est la satisfaction de voir que nous allons enfin avancer dans le sens d'une plus grande transparence sur la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, dans le sens d'un meilleur accompagnement des élus par les services de l'État face aux événements climatiques exceptionnels – qui deviennent de plus en plus fréquents – ou encore dans le sens d'une meilleure indemnisation des sinistrés.

Le second sentiment est la déception et j'ai plusieurs regrets à la lecture de ce texte.

Un regret sur la procédure d'abord : je regrette que le Gouvernement ne soit pas reparti du texte que nous avons transmis aux députés il y a plus d'un an pour conduire cette réforme nécessaire de l'indemnisation des catastrophes naturelles. Je comprends l'argument de la procédure accélérée, qu'il n'était pas possible d'engager après la première lecture du texte au Sénat. Toutefois, je considère que le Gouvernement ne s'est pas donné les moyens de travailler le texte que nous lui avons soumis dans des délais sereins et ne s'est pas donné les moyens de le faire aboutir dans le cadre d'une procédure normale de bicamérisme, qui fait la force du travail parlementaire, alors que cela aurait été possible.

Ensuite, je regrette que la proposition de loi des députés n'aille pas aussi loin que je l'aurais souhaité sur deux sujets. D'abord, la dimension financière du texte est limitée au volet « indemnisation des sinistrés », qu'elle traite d'ailleurs partiellement, et ne comporte pas de mesures d'accompagnement sur le volet prévention pour soutenir les particuliers dans le diagnostic de la vulnérabilité de leurs habitations puis dans le renforcement de la résilience de leurs bâtiments. Je ne retrouve pas d'éléments importants tels qu'un crédit d'impôt ou de nouvelles aides pour soutenir les particuliers. En outre, les dispositions de l'article 5, dont nous aurons l'occasion de reparler en séance, ne me semblent pas satisfaisantes pour traiter la situation des sinistrés exposés aux mouvements de terrain consécutifs du retrait-gonflement des argiles.

Second point : les dispositions relatives au traitement du retrait-gonflement des argiles issu des phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols sont clairement en deçà des

enjeux. Les députés nous proposent une demande de rapport du Gouvernement au Parlement alors que le rapport est quasiment déjà rédigé par plusieurs inspections. Lorsque j'avais interrogé les services de l'État, en particulier Bercy à travers la direction générale du Trésor, sur la prise en charge de ce risque, on m'avait dit : « Attendez encore un peu, 6 mois, 1 an, et nous vous proposerons une réforme ». Lorsque nous avons mené les auditions sur ce texte avec Pascal Martin, les mêmes arguments ressortent : « Nous travaillons sur ce sujet depuis 30 ans mais laissez-nous encore 6 mois, 1 an, pour proposer une réforme ». J'avoue que je m'interroge parfois sur l'activité réelle de ces services ou alors sur leur volonté de répondre aux préoccupations d'intérêt général de nos concitoyens, ce qui doit pourtant être la boussole des fonctionnaires, sauf erreur de ma part.

Je rappelle que la proportion de dossiers « sécheresse » est supérieure à 60 % dans les dossiers traités chaque année par la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle depuis 2017. Si les nouveaux critères posés pour la sécheresse depuis la circulaire du 10 mai 2019 ont conduit à une hausse importante du taux de reconnaissance en catastrophe naturelle des épisodes de sécheresse, il reste encore beaucoup à faire. Je rappelle également que le nombre de recours gracieux déposés contre les décisions de non-reconnaissance varie entre 300 et 400 par an et concerne à plus de 90 % le phénomène de sécheresse-réhydratation des sols. En outre, au 1^{er} janvier 2021, sur les 466 recours contentieux pendants devant les juridictions administratives, 93 % concernent des décisions adoptées par la Commission interministérielle en matière de sécheresse-réhydratation des sols.

Notre corapporteur Pascal Martin nous proposera des amendements intéressants sur le sujet, qui vont dans le sens d'une meilleure connaissance des risques et de leur appréhension par les services de l'État, les communes et les habitants mais les règles constitutionnelles, notamment de recevabilité financière des amendements, nous empêchent malheureusement d'aller beaucoup plus loin et de traiter le volet indemnitaire.

En outre, les délais très contraints pour l'examen de ce texte ne nous permettaient pas de mener des consultations nécessaires avec les parties prenantes pour définir un régime adapté et ambitieux.

C'est pourquoi j'ai déposé deux amendements au nom du groupe SER, qui traitent de ce sujet et reprennent des dispositions adoptées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi que nous avons déposée avec le groupe SER en 2019, à savoir la mise en place d'un crédit d'impôt et l'instauration d'une prescription quinquennale, en matière assurantielle, pour les dommages résultant du retrait-gonflement des argiles (RGA). Ils seront examinés par la commission des finances demain.

Après cette introduction, où je tenais à rappeler le contexte d'examen de ce texte, j'en viens à la présentation des deux articles dont la commission m'a confié l'examen pour avis et sur lesquels je n'aurai pas de proposition d'amendements à vous soumettre, car je considère que le texte qui nous est proposé par les députés est globalement satisfaisant.

L'article 1^{er} vise à modifier la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle en prévoyant la motivation systématique des décisions interministérielles de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, là où les communes sont parfois dans l'incompréhension face aux décisions des ministres. L'article clarifie également les conditions dans lesquelles il sera possible d'accéder aux rapports d'expertise ayant fondé cette décision, ainsi que les voies pour former un recours contre la décision interministérielle, le cas échéant.

Ces dispositions explicitent le droit en vigueur et apportent certains ajustements qui vont dans le bon sens.

L'article 8 constitue une reprise intégrale de trois alinéas de l'article 4 de la proposition de loi que nous avons déposée avec le groupe SER. Il permet d'allonger de 18 à 24 mois le délai laissé aux communes pour présenter une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, ce qui est particulièrement nécessaire dans le cas des phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols, dont les effets peuvent mettre du temps à apparaître.

Comme je vous le disais, je n'ai pas d'amendement à vous proposer sur ces deux articles. Les amendements déposés par le rapporteur de la commission des finances apportent des ajustements à la marge, qui n'appellent pas d'observation particulière de ma part à ce stade.

Les dispositifs qui me tiennent le plus à cœur concernent le crédit d'impôt pour les particuliers et la prescription quinquennale pour le risque sécheresse, car c'est actuellement, à mon sens, la seule solution à impact que nous ayons en l'absence de proposition du Gouvernement.

Avant de conclure, je souhaite remercier Pascal Martin pour la collaboration qui a été la nôtre sur ce texte. Nous aurons l'occasion de rediscuter de certains sujets en vue de l'examen du texte en séance publique la semaine prochaine. Il est probable que je redépose certains amendements, en fonction des résultats de l'examen du texte qui aura lieu en commission des finances demain.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Au moment de présenter mon rapport sur cette proposition de loi, je voudrais remercier la commission, et en particulier Jean-François Longeot et Didier Mandelli, de m'avoir fait confiance pour cette tâche.

J'avais déjà eu à connaître de ce sujet lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » au Sénat mais nous n'avions pas pu maintenir en commission mixte paritaire les dispositions introduites dans le texte du Sénat compte tenu de l'opposition du Gouvernement et des députés.

Si je connaissais quelque peu le sujet, je dois dire que les conditions de préparation du rapport sur ce texte ont été contraintes, avec à peine deux semaines pour organiser des auditions et définir une position politique et technique.

Je veux remercier Nicole Bonnefoy pour notre collaboration et le travail d'auditions que nous avons mené ensemble malgré ces délais très contraints. Je salue une nouvelle fois son engagement sur ce sujet de l'indemnisation des catastrophes naturelles et de l'appréhension du risque de sécheresse-réhydratation des sols.

Les travaux qui ont été conduits au Sénat sont riches et m'ont permis de comprendre rapidement les enjeux de ce texte. Je pense à la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques, présidée par notre ancien collègue Michel Vaspart et dont Nicole Bonnefoy était rapporteur, et à la proposition de loi adoptée par le Sénat en janvier 2020, à l'initiative de nos collègues du groupe SER et dans un esprit transpartisan.

Avant de vous présenter le contenu des trois articles dont j'avais la charge et les orientations des amendements que je proposerai à la commission d'adopter, je voudrais vous

faire part d'un sentiment général mitigé sur ce texte : certes, les dispositions que les députés soumettent à notre examen vont dans le bon sens, car elles permettront de faciliter les démarches de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de renforcer la transparence sur cette procédure et sur les décisions ministérielles actuellement jugées opaques et complexes, de mieux accompagner les communes sur le terrain face à ce type d'évènements et d'améliorer – un peu – l'indemnisation et la prise en charge des sinistres par les assureurs. Toutefois, l'ambition globale du texte me paraît insuffisante et certaines dispositions sont en deçà de ce que l'on pouvait attendre, notamment sur l'indemnisation des sinistrés, tandis que des sujets sont largement ignorés.

Je pense en particulier au traitement des risques de mouvements de terrain consécutifs aux épisodes de sécheresse et de réhydratation des sols, phénomènes que nous appelons également le retrait-gonflement des argiles (RGA).

Alors que cette problématique est identifiée, d'après ce que nous dit Bercy, depuis de nombreuses années, je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement n'est toujours pas en mesure de proposer une réforme globale pour améliorer l'appréhension et la gestion de ce risque, traitant de l'ensemble des aspects du phénomène, de la connaissance fine des risques et de la vulnérabilité du bâti, jusqu'aux conditions d'indemnisation des sinistrés.

À cet égard, je rappelle que la nouvelle cartographie de ce risque, réalisée par les services de l'État en 2019, montre que 70 % des communes sont exposées faiblement à ce risque, soit 24 000 communes, 84 % exposées moyennement soit 29 000 communes et 35 % exposées fortement, soit 12 000 communes. Les enjeux sont donc énormes, avec près de 4 millions de maisons fortement exposées et 19 millions de maisons exposées au total.

Pour illustrer encore un peu plus l'ampleur du problème, je donnerai un chiffre : s'il fallait équiper de micropieux ou de mesures préventives et réparatrices toutes les maisons actuellement situées en zone d'aléa fort de retrait-gonflement des argiles (RGA), soit 4 millions de maisons, le coût global pourrait atteindre environ 285 milliards d'euros, 70 000 euros par maison en moyenne. C'est donc un véritable défi qui est posé à notre politique de prévention des risques naturels majeurs et qui ne trouvera, je le regrette, qu'une réponse partielle, un début de réponse, avec ce texte.

J'en viens maintenant à la présentation des articles dont j'avais la charge et des orientations des amendements que je propose à la commission d'adopter.

L'article 2 tend à instituer un référent à l'indemnisation des catastrophes naturelles auprès du préfet de département, pour informer, accompagner et conseiller les communes face aux évènements climatiques exceptionnels reconnus, le cas échéant, comme catastrophes naturelles. Il prévoit également la mise à disposition des communes de documents à destination des habitants pour améliorer la connaissance du public sur la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

La solution proposée par les députés de créer ce référent auprès du préfet me semble intéressante. Elle rejoint l'idée de Nicole Bonnefoy d'instituer une cellule de soutien aux maires dans chaque département, tout en étant plus souple. Sur cet article, je vous proposerai des améliorations rédactionnelles qui tendent à marquer l'importance de l'enjeu de la prévention des sinistres, ainsi qu'un amendement visant à prévoir que le référent devra également conseiller et accompagner les communes qui n'auraient pas vu leurs demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle satisfaites. Je vous proposerai enfin que les

communes soient informées régulièrement de l'utilisation des crédits du fonds « Barnier », car l'accès à cette information peut être difficile pour les maires.

L'article 4 inscrit dans la loi la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle formulées par les communes, qui a été créée par une circulaire du 27 mars 1984, et tend à créer une Commission nationale consultative des catastrophes naturelles, chargée d'émettre annuellement un avis simple sur la pertinence des critères retenus pour déterminer cet état de catastrophe naturelle.

Nous savons tous que cette procédure soulève des critiques pour son caractère opaque et la technicité parfois inadaptée des critères retenus pour constater l'état de catastrophe naturelle.

Cet article va donc dans le bon sens et permettra de disposer d'une analyse critique sur l'activité de la Commission interministérielle.

Sur ces dispositions, je vous proposerai trois amendements.

Le premier vise à prévoir explicitement la présence de représentants des sinistrés au sein de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles, à supprimer la présence de parlementaires en son sein et à lui permettre de procéder à l'audition de toute personne qui pourrait éclairer ses travaux.

Le deuxième amendement tend à prévoir explicitement que la Commission nationale consultative sera chargée d'évaluer les conditions effectives de l'indemnisation des sinistrés par les assureurs et la Caisse centrale de réassurance, afin d'aborder de manière transparente les sujets de refus de prise en compte de sinistres par les assureurs et de disposer de données partagées sur les montants d'indemnisation réellement accordés.

Le troisième amendement vise à accroître la transparence sur le fonctionnement et les travaux de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles et de la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle en prévoyant la transmission de documents qu'elles produisent tantôt au Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, qui comprend notamment six parlementaires – trois députés, trois sénateurs –, tantôt directement au Parlement.

Enfin, l'article 7 prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la prévention et le traitement, notamment indemnitaire, des dommages causés par le retrait-gonflement des argiles.

Nous avons appris, lors des auditions, qu'un rapport inter-inspections serait bientôt rendu au Gouvernement sur le sujet, mais qu'il ne propose pas, à ce stade, de pistes de réforme concrètes pour bâtir un régime juridique et financier permettant de traiter globalement le problème. L'Assemblée nationale a par ailleurs demandé à la Cour des comptes de réaliser un rapport sur ce sujet, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Cela fait beaucoup de rapports, mais encore trop peu d'actions !

Aussi, pour avancer sur ce sujet sans pour autant inscrire des dispositifs qui n'auraient pas pu faire l'objet des concertations suffisantes avec les assureurs et les

représentants des sinistrés, compte tenu des délais d'examen pour ce texte, je vous proposerai deux amendements à titre principal.

Le premier amendement vise à améliorer l'appréhension du phénomène de RGA par les pouvoirs publics en prévoyant : l'établissement d'une liste des EPCI à fiscalité propre les plus exposés à ce phénomène – l'aléa fort, représentant au total 12 405 communes, soit 35,2 % des communes ; l'obligation, pour le préfet de département, de réaliser un schéma de prévention des risques naturels majeurs spécifiquement pour ces territoires exposés au RGA, alors que l'élaboration de ce schéma est une faculté et que seule une dizaine de départements utilisent cette possibilité à l'heure actuelle ; la réalisation d'une cartographie locale, à la maille intercommunale, par le référent institué à l'article 2 de la présente proposition de loi, permettant une connaissance plus fine des effets potentiels de ce phénomène ; enfin, l'intervention d'un décret pour préciser les conditions dans lesquelles les habitants des zones concernées pourront être accompagnés sur les plans technique et financier dans la connaissance de la vulnérabilité de leurs biens, notamment par la réalisation de diagnostics, et pour le renforcement de la résilience de leurs habitations.

Enfin, le second amendement vise à compléter la demande de rapport prévu par cet article, pour que ce rapport propose des pistes permettant d'établir un régime juridique et financier global traitant de l'ensemble des aspects liés aux phénomènes de retrait-gonflement des argiles et soutenable sur le long terme, et non simplement un enchaînement de constats.

Voici les éléments dont je souhaitais faire part à la commission. Sous réserve de l'adoption des amendements que je vous présenterai, je propose à la commission d'adopter les articles que nous examinons au fond et de donner un avis favorable à l'adoption de ce texte.

Mme Christine Lavarde, rapporteur de la commission des finances. – Au fil de nos auditions, nous avons eu l'impression que l'on avait perdu du temps depuis l'adoption de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy par le Sénat au début de l'année 2020 : plus d'un an déjà, alors que le texte actuel s'inspire largement de ses dispositions... Il aurait été plus efficace de poursuivre la navette parlementaire ! Nous aurions déjà un texte opérationnel.

Ensuite, ce texte ne traite pas l'aléa qui suscite le plus de contentieux, celui lié au retrait-gonflement des argiles (RGA). Tous les services de l'État n'ont pas la même position : certains estiment qu'il conviendrait de créer un régime d'indemnisation spécifique, d'autres que l'on peut corriger le dispositif « CatNat » actuel.

Il importe de réfléchir à la manière de nous préparer collectivement à ces risques. Les travaux de prévention pour renforcer la résilience du bâti face aux aléas climatiques sont très coûteux pour les particuliers, souvent supérieurs à la valeur de l'habitation lorsqu'il s'agit de RGA. Faut-il alors reconstruire l'existant en cas de catastrophe, ou bien favoriser une installation dans une région moins exposée ? La proposition de loi ne tranche pas la question.

De même, pour les nouvelles constructions, est-ce aux particuliers de payer les surcoûts liés à la construction d'un bâtiment résilient ? N'oublions pas que la majeure partie du territoire est concernée par le risque de RGA, y compris, je l'ai découvert à l'occasion de l'examen de ce texte, la ville de Boulogne !

Une action de l'État serait sans doute nécessaire pour nous adapter à ces nouveaux aléas, encourager de nouvelles pratiques, etc. Mais cela implique de quitter le dispositif assurantiel pour développer une logique de prévention. C'est une question essentielle pour

notre politique d'aménagement du territoire, qui doit répondre aux aspirations d'une partie de nos concitoyens à vivre hors des villes. Si nous ne proposons pas de solution concrète, nous ne pourrions pas soutenir ce mouvement.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Il me revient enfin de proposer à la commission un périmètre pour le texte, en application de l'article 45 de la Constitution. Au regard des articles traités par la commission, je vous propose de considérer que le texte de la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale comporte des dispositions relatives à la composition, aux missions, à l'organisation et au fonctionnement des instances chargées de l'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, aux modalités d'instruction des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et d'évaluation des critères retenus pour constater l'état de catastrophe naturelle ; à la connaissance, à la prévention et à l'indemnisation des dommages causés par les mouvements de terrain consécutifs du retrait-gonflement des argiles, en particulier les pistes de réforme pouvant être envisagées dans le cadre d'un rapport du Gouvernement au Parlement ; enfin, à l'information des collectivités territoriales, des habitants, des entreprises et des associations de sinistrés, et à l'accompagnement des collectivités territoriales, en particulier des communes, concernant les démarches visant à mobiliser les dispositifs d'aide et d'indemnisation susceptibles d'être engagés après des événements climatiques exceptionnels pouvant donner lieu à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

M. Didier Mandelli. – Comme nos rapporteurs, je ressens une certaine amertume : que de temps de perdu, que d'énergies dépensées en vain lors du travail de la mission sénatoriale sur la gestion des risques climatiques présidée par Michel Vaspert et dont Nicole Bonnefoy était rapporteure, et sur la proposition de loi qui a suivi... Cela mériterait un courrier de protestation formelle de la part du Sénat. La navette aurait pu se poursuivre.

Au lieu de cela, nous devons refaire le travail à nouveau. Ce n'est pas une bonne façon de procéder. Il ne faut pas s'étonner que nos concitoyens s'éloignent de la politique.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds « Barnier » vise à traiter les causes, la prévention, quand le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles traite les conséquences, la prise en compte des dommages. Les crédits de ce fonds ont été intégrés au budget général : or, sur cette somme, environ un milliard d'euros, en comptant les crédits à disposition des préfetures, très peu d'argent sera consacré à la prévention des risques naturels dans les faits. Les enjeux sont pourtant considérables, comme l'ont encore montré les travaux de l'Association nationale des élus du littoral (Anel). Il est dommage que le Gouvernement ne prenne pas ce problème suffisamment au sérieux.

Mme Nadège Havet. – Ce texte s'inscrit dans un contexte marqué par la multiplication d'intempéries toujours plus violentes, qui provoquent des drames matériels et humains considérables. Il est vrai que l'on aurait pu gagner du temps dans la procédure. Ce texte est utile et très attendu, tant par les élus que par les citoyens. Notre devoir est d'accompagner les victimes. J'espère que nous saurons unir nos forces.

M. Ronan Dantec. – Ce n'est pas en procédant de la sorte que l'on unit nos forces ! On ne peut que déplorer les mauvaises manières de l'Assemblée nationale...

Comme avec la loi « Climat », on agite de grands mots – « résilience », « indemnisation des catastrophes naturelles », etc. –, sans traiter les problèmes. Le périmètre

de ce texte n'est pas le bon. Je m'abstiendrai donc sur la définition du périmètre proposée par le rapporteur pour avis. On ne peut plus se contenter de bricolages, sur des aspects partiels, alors que les enjeux financiers sont considérables et qu'il en va de la solidarité entre les territoires. Les collectivités sont laissées seules face à la multiplication des risques : RGA, montée des eaux, etc. L'État doit les accompagner et les aider. Il conviendrait de fixer un cadre d'actions global pour tous ces risques, pour intégrer les documents d'urbanisme et les différents mécanismes d'information et d'indemnisation.

Mme Pompili a annoncé une nouvelle loi « Énergie-Climat » en 2023, avec un volet consacré à l'adaptation. Une concertation va s'engager et des groupes de travail vont se mettre en place. Il faudra que cette loi comporte un dispositif complet de mise en cohérence de l'ensemble des mécanismes existants et des financements. Mais tout cela implique de définir une recette financière pérenne...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 (délégué)

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-21 tend à améliorer la rédaction des alinéas 2 à 4 du présent article et à prévoir l'intervention du référent auprès des communes pour les soutenir après un évènement climatique exceptionnel, même lorsque celles-ci n'ont pas vu leurs demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle satisfaites.

L'amendement COM-21 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-22 vise à marquer l'importance de la mission d'information des collectivités territoriales par le référent préfectoral, notamment sur l'utilisation du fonds « Barnier », alors qu'aujourd'hui les élus peinent à accéder à cette information. L'amendement marque également l'importance de la prévention des catastrophes naturelles et pas seulement de leur « gestion ».

L'amendement COM-22 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-23 vise à améliorer la rédaction de l'alinéa 8.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Avis favorable à l'amendement COM-7 rectifié qui reprend l'article 5 de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy, adoptée par le Sénat en janvier 2020, et vise à créer une cellule de soutien aux élus. Le référent institué à l'article 2 de la PPL permettra d'accompagner concrètement les communes face aux catastrophes naturelles et il existe par ailleurs une Commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM), composée notamment d'élus locaux. La proposition de créer une cellule de soutien aux élus s'inscrit donc dans une logique de complémentarité.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'amendement COM-7 rectifié.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 2 ainsi modifié.

Après l'article 2 (délégué)

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-8 rectifié vise à créer un portail internet unique regroupant l'ensemble des informations sur la prévention et la gestion des risques naturels. À ce stade, j'émet un avis défavorable à cet amendement, car il s'insère mal dans le texte en l'état. Je proposerai cependant une nouvelle rédaction à notre collègue Dominique Estrosi-Sassone en vue de la séance publique, pour qu'elle puisse déposer un amendement auquel je donnerai un avis favorable.

M. Ronan Dantec. – Il existe déjà le portail DRIAS. L'État et Météo France travaillent aussi sur un portail unique qui devrait être présenté fin novembre.

La commission proposera à la commission des finances de ne pas adopter l'amendement COM-8 rectifié.

Article 4 (délégué)

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-24 vise à prévoir explicitement la présence de représentants des sinistrés au sein de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles et à lui permettre de procéder à l'audition de toute personne qui pourrait éclairer la conduite de ses travaux. L'amendement vise aussi à supprimer la présence de parlementaires au sein de cette Commission : nous devons rationaliser notre présence dans les organismes extraparlimentaires (OEP) pour concentrer notre action sur le travail parlementaire et ne pas nous retrouver en porte-à-faux par rapport à l'activité et aux décisions de ces organismes, qui dépendent tout de même du Gouvernement. En outre, inclure des parlementaires dans la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles ne me semble pas nécessaire : il y a déjà trois sénateurs et trois députés qui siègent au sein du Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs et je vous proposerai un amendement qui prévoit la transmission de certains documents de la Commission nationale consultative et de la Commission interministérielle à ce Conseil d'orientation et au Parlement, donc cela revient au même et les parlementaires seront informés.

L'amendement COM-24 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-25 vise à préciser et renforcer le rôle de la nouvelle Commission consultative nationale des catastrophes naturelles, en prévoyant explicitement qu'elle sera chargée d'évaluer les conditions effectives de l'indemnisation des sinistrés par les assureurs et la Caisse centrale de réassurance. C'est un enjeu très important, surtout pour le risque de sécheresse-réhydratation des sols.

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Comme je vous l'annonçais, cet amendement COM-26 prévoit la transmission des travaux de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles et de la Commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, tantôt au Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, qui comprend notamment six parlementaires, tantôt directement au Parlement.

L'amendement COM-26 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-9 rectifié propose que les comptes rendus de la Commission interministérielle soient rendus publics. Avis favorable.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'amendement COM-9 rectifié.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 4 ainsi modifié.

Article 7 (délégué)

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-27 vise à améliorer l'appréhension du phénomène de retrait-gonflement des argiles par les pouvoirs publics en prévoyant : l'établissement d'une liste des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les plus exposés à ce phénomène ; l'obligation, pour le préfet de département, de réaliser un schéma de prévention des risques naturels majeurs spécifiquement pour ces territoires exposés au RGA, alors que l'élaboration de ce schéma est actuellement une simple faculté ; la réalisation d'une cartographie locale, à la maille intercommunale, par le référent institué par l'article 2 de la présente proposition de loi, permettant une connaissance plus fine des effets potentiels de ce phénomène ; enfin l'intervention d'un décret pour préciser les conditions dans lesquelles les habitants des zones concernées pourront être accompagnés sur les plans financier et technique dans la connaissance de la vulnérabilité de leurs biens et le renforcement de la résilience de leurs habitations.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-28 vise à prévoir que le rapport qui sera remis au Parlement devra également proposer des pistes permettant d'établir un régime juridique et financier global traitant de l'ensemble des aspects liés aux phénomènes de retrait-gonflement des argiles.

L'amendement COM-28 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 7 ainsi modifié.

Le sort et avis des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles			
TITRE I^{er} : Faciliter les démarches de reconnaissance de l'État de catastrophe naturelle et renforcer la transparence des décisions			
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort / avis de l'amendement
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	21	Améliorer rédaction alinéas 2 à 4 et prévoir l'intervention du référent y compris auprès des communes qui n'auraient pas vu leurs demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle satisfaites	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	22	Renforcer l'information des collectivités territoriales sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles et sur l'utilisation du fonds « Barnier »	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	23	Améliorer rédaction alinéa 8 sur la mise à disposition des communes de supports de communication présentant la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	7 rect.	Instituer une cellule départementale de soutien à la gestion des catastrophes naturelles pour les maires	Favorable
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Mme ESTROSI SASSONE	8 rect.	Créer un portail internet interministériel unique sur la prévention des risques, la gestion de crise et l'indemnisation des sinistrés	Défavorable
TITRE II : Sécuriser l'indemnisation et la prise en charge des sinistrés			
Article 4			
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	24	Prévoir la présence de représentants des sinistrés au sein de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles, supprimer la présence de parlementaires en son sein et lui permettre de procéder à l'audition de toute personne utile à ses travaux	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	25	Prévoir que la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles sera chargée d'évaluer les conditions effectives de l'indemnisation des sinistrés	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	26	Accroître la transparence sur le fonctionnement de la Commission nationale consultative et sur de la Commission interministérielle en prévoyant la transmission de documents qu'elles produisent tantôt au Parlement, tantôt au Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs	Adopté

Mme ESTROSI SASSONE	9 rect.	Prévoir que les comptes rendus des débats de la Commission interministérielle sont rendus publics	Favorable
TITRE III : Traiter les spécificités du risque sécheresse-réhydratation des sols en matière d'indemnisation et de prévention			
Article 7			
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	27	Évaluer et gérer les risques de mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols (identification des EPCI à fiscalité propre fortement exposés, réalisation obligatoire d'un schéma de prévention des risques, réalisation d'une cartographie locale, prévoir les conditions de soutien aux particuliers pour l'identification des risques et le renforcement de la résilience du bâti)	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	28	Prévoir que la demande de rapport devra proposer des pistes de réforme	Adopté

La réunion est close à 18 h 20.

Mercredi 13 octobre 2021

Enjeux de la COP 26 – Audition de M. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques

M. Jean-François Longeot, président. – Après notre audition de la semaine passée des experts français du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), nous poursuivons aujourd'hui notre cycle d'auditions consacré à la 26^e conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP 26), qui se tiendra à Glasgow en novembre prochain.

Nous avons le plaisir de recevoir M. Stéphane Crouzat, ambassadeur de France chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques. Cette rencontre est l'occasion d'aborder les enjeux de cette COP et, plus singulièrement, de dialoguer sur la position française et européenne lors de ce sommet. J'en profite pour signaler à M. Crouzat que notre assemblée examinera le 2 novembre prochain une proposition de résolution au titre de l'article 34-1 de la Constitution consacrée à ces négociations, dont l'objet est d'affirmer la nécessité d'un accord ambitieux lors de la COP 26 de Glasgow afin de garantir l'application effective de l'Accord de Paris.

Tout d'abord, permettez-moi, monsieur l'ambassadeur, de rappeler quelques éléments de contexte.

Premier accord international sur le climat à caractère universel, l'Accord de Paris, adopté en décembre 2015 lors de la COP 21, consacre l'objectif d'un maintien de la température moyenne de la planète à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels. Il appelle les États parties à poursuivre les efforts pour limiter encore davantage l'augmentation de la température à 1,5 degré Celsius. Pour atteindre ces

cibles, il instaure un mécanisme ascendant, reposant sur l'engagement des États à travers des contributions déterminées au niveau national, actualisées tous les cinq ans, dans la perspective d'un relèvement continu de l'ambition visant à tendre vers l'objectif collectif de long terme de neutralité carbone au cours de la deuxième moitié du siècle, les États se devant de respecter leurs propres engagements.

À plusieurs égards, la COP 26, qui se déroulera à Glasgow du 1^{er} au 12 novembre 2021, après un report d'un an causé par la pandémie de covid-19, sera la COP la plus lourde d'enjeux depuis l'adoption de l'Accord de Paris. Elle interviendra après les échecs de la COP 24 de Katowice et de la COP 25 de Madrid, qui n'ont pas permis de trouver un consensus sur l'application de l'Accord de Paris, en particulier de ses articles 6 – relatif à la coopération interétatique – et 13 – portant sur le cadre de transparence dans l'application du traité. Cinquième conférence depuis l'adoption de l'accord, Glasgow doit également être la COP du relèvement de l'ambition et constitue de ce fait un test majeur de la robustesse du mécanisme ascendant créé à Paris en 2015. Elle marquera enfin le retour des États-Unis – deuxième émetteur mondial de gaz à effet de serre – à la table des négociations, après plusieurs années de ralentissement de la négociation climatique sous la présidence Trump.

À titre liminaire, j'aimerais connaître votre appréciation générale des pré-négociations qui doivent nous conduire sur le chemin de Glasgow. L'analyse que nous pouvons en faire est pour le moins contrastée.

Côté pile, plusieurs partenaires de la France semblent aujourd'hui jouer le jeu du relèvement de l'ambition prévu par l'Accord de Paris. C'est le cas de l'Europe, qui vise désormais un objectif de réduction des émissions de 55 % en 2040 par rapport à 1990, contre 40 % auparavant. C'est aussi le cas des États-Unis : le président Biden a annoncé une cible de baisse de 50 % à 52 % des émissions de gaz à effet de serre du pays d'ici à 2030, par rapport à 2005, accroissant considérablement l'ancien engagement de Washington d'une diminution de 26 % à 28 % d'ici à 2025. C'est aussi le cas du Japon ou encore du Royaume-Uni, hôte de la COP 26, qui vise une baisse des émissions de 68 % d'ici à 2030 ! C'est un signe fort que le mécanisme créé à Paris fonctionne, au moins pour partie.

Côté face, les Nations unies estiment que cette deuxième salve de contributions nationales n'empêcherait pas une hausse considérable des températures, d'environ 2,7° C d'ici la fin du siècle. De plus, l'atteinte de cette cible suppose que les États respecteront ces engagements, ce qui n'est pas certain. Cela pose bien sûr la question du cadre de transparence, point sur lequel nous pourrions revenir dans nos échanges. De plus, plusieurs États importants n'ont toujours pas soumis leur nouvelle contribution nationale. Je pense évidemment à la Chine, qui a, malgré tout, annoncé il y a un an viser la neutralité carbone d'ici à 2060 et un pic d'émissions « autour de 2030 ».

D'où ma question : les conditions sont-elles vraiment réunies pour atteindre un accord ambitieux à Glasgow en novembre prochain ?

Sur quels partenaires extra-européens la France peut-elle s'appuyer ? Les Britanniques, hôtes de la COP, ne sont-ils pas nos meilleurs alliés, en dépit de la crise diplomatique que traversent nos deux pays ?

M. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques. – Merci de cette invitation à deux semaines et demie de la COP 26. Pourquoi

celle-ci est-elle importante ? Pour des raisons juridiques, d'abord, parce que l'Accord de Paris signé en 2015 prévoit un rehaussement de l'ambition tous les cinq ans. Nous y sommes. De plus, l'urgence climatique est avérée : paru en août dernier, le sixième rapport d'évaluation du GIEC estime que la fourchette basse de 1,5 degré Celsius en plus serait atteinte autour de 2030, soit dix ans avant les prévisions. Nous ne sommes pas sur la bonne trajectoire, la conférence de Glasgow doit être une COP de l'ambition.

Le premier volet, concernant l'atténuation, est le plus visible par l'opinion publique. Serons-nous capables de rester sur la trajectoire de 1,5 degré Celsius ? Les nouvelles sont mauvaises : le dernier rapport de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) estime que les contributions déterminées au niveau national disponibles impliquent une hausse des émissions de 16 % entre 2010 et 2030, alors que le GIEC estimait nécessaire une diminution de 45 % pour rester sur la trajectoire de 1,5 degré Celsius. Le même rapport estime que pour le groupe des États ayant soumis des contributions déterminées au niveau national actualisées ou nouvelles au 30 juillet dernier, les émissions pourraient baisser de 12 %, loin, donc, des 45 % nécessaires. Des pays sont au rendez-vous : le G7, avec les annonces de l'Union européenne, des États-Unis, du Canada, du Japon, qui sont en ordre de bataille. Parmi les pays du G20, qui concentrent 80 % des émissions mondiales, on peut déplorer le manque d'ambition de la Russie, du Brésil, de l'Indonésie, de l'Australie, du Mexique, tandis que d'autres pays n'ont pas même rendu leurs nouveaux engagements, comme la Chine, la Turquie, l'Arabie saoudite et l'Inde.

Dans ce paysage lugubre, il y a cependant de bonnes nouvelles qui me donnent des raisons d'espérer pour le G20, qui doit se tenir fin octobre, et pour la COP de Glasgow : la Turquie a annoncé, à la surprise générale, la ratification de l'Accord de Paris, que le Parlement turc a réalisée en une semaine ; la Chine a fait une annonce très significative, au-delà de celles qu'elle avait déjà faites, avec l'engagement de ne plus construire de centrales à charbon à l'étranger ; l'Afrique du Sud a fait une nouvelle contribution très ambitieuse, pour une trajectoire conforme à l'Accord de Paris ; les Émirats arabes unis ont annoncé une neutralité carbone pour 2050, la Corée du Sud rehausse ses ambitions avec 40 % d'émissions de gaz à effet de serre en moins en 2030 par rapport à 2018. En tout, nous constatons donc une dynamique à l'approche de la COP 26, sous l'effet d'une pression diplomatique des pays du G7 en particulier.

Un deuxième sujet concerne la finance climat. En 2009 à Copenhague, les pays développés se sont engagés à mobiliser, à partir de 2020, 100 milliards de dollars par an pour aider les pays en développement dans leur action climatique. Or les calculs de l'OCDE estiment que l'aide s'élevait à 79,6 milliards de dollars en 2019 et nous confirment que le rendez-vous de 2020 devrait être manqué. Ce sujet sensible pollue les négociations, car les pays en développement disent, à bon droit, que les pays développés doivent respecter leurs promesses. François Hollande a pris l'engagement en 2015 que la France mobiliserait 5 milliards d'euros en 2020 pour la finance climat. Nous avons atteint cet objectif et nous l'avons même dépassé en 2019 grâce à des décaissements de fonds multilatéraux, pour atteindre 6 milliards d'euros. Le Président de la République a annoncé, le 12 décembre dernier, que nous porterions notre effort à 6 milliards d'euros dans les années à venir, dont 2 milliards pour l'adaptation. La France respecte donc son engagement. La présidence britannique, consciente de l'enjeu de la finance climat, a fait appel au Canada et à l'Allemagne, qui vont rédiger un *delivery plan*, après consultation des pays donateurs, pour confirmer la voie des 100 milliards de dollars annuels. Les informations dont je dispose sont positives, nous atteindrons, puis nous dépasserons, l'objectif dans les cinq prochaines années. Nous avons enregistré des engagements de l'Italie, de la Suède, et des États-Unis, qui sont

revenus dans les politiques climatiques – le président Biden a annoncé un quadruplement de l'aide américaine, qui sera ainsi portée à 11,4 milliards de dollars en 2024. Ce sujet des 100 milliards de dollars revient de façon récurrente, la finance climat en compte d'autres, par exemple la mobilisation de la finance privée, l'alignement sur les objectifs de l'Accord de Paris des banques multilatérales de développement ; la Banque européenne d'investissement (BEI) l'a fait, la Banque mondiale a annoncé qu'elle le ferait dorénavant.

Mon troisième point a trait à la mise en œuvre même de l'Accord de Paris, c'est-à-dire les décisions d'application, analogues aux décrets d'application dans notre droit interne. L'essentiel du travail a été fait dès la COP 24, mais il reste certains points, en particulier l'article 6 de l'Accord de Paris, relatif au système d'échange de réductions d'émissions de gaz à effet de serre. C'est d'autant plus important que la plupart des pays qui rehaussent leurs engagements disent qu'ils le feront en utilisant un tel système d'échange, donc en vendant ou en achetant des quotas et en réalisant des projets spécifiques pour comptabiliser les réductions d'émission. Le diable est dans le détail, et nous avons identifié ici bien des diabolins, en particulier sur le double comptage des projets, ou le report de crédits acquis sous le régime du protocole de Kyoto : que va-t-on en faire ? Enfin, comment financer le fonds d'adaptation prévu par cet article 6 ? Faut-il étendre la contribution financière ? Dans quelles conditions ? Beaucoup de sujets sont sur la table depuis deux ans, il faut maintenant avancer, nous avons l'espoir d'y parvenir, en particulier parce que les Américains sont de retour, parce que les Chinois paraissent prêts à négocier, et parce que des pays qui bloquaient toute avancée, comme le Brésil, par exemple, semblent plus isolés qu'auparavant.

Parmi les autres sujets négociés, il y a la transparence, c'est-à-dire les modalités de calcul qui fondent la comparaison entre les contributions nationales de réduction ; il faut s'entendre très précisément sur les définitions et sur les adaptations pour les pays en développement. D'autres sujets comme les calendriers communs, les objectifs d'adaptation, ou encore la finance climat après-2025 ne feront pas les gros titres des journaux, mais ils sont essentiels pour assurer l'intégrité de l'Accord de Paris.

Quelques mots, enfin, sur l'organisation de la COP 26. Elle a été préparée dans des conditions particulièrement difficiles par le Royaume-Uni, qui a su s'adapter à la crise sanitaire sans empêcher l'action des délégations, en accordant suffisamment de facilités pour l'octroi de visas et pour les vaccins.

M. Guillaume Chevrollier. – Quelles sont les conséquences du décalage d'un an de la COP 26 ?

L'article 13 de l'Accord de Paris prévoit l'établissement d'un cadre de transparence, permettant de s'assurer du respect par chaque État des engagements souscrits auprès des Nations unies. Il est certes important que toutes les Nations fournissent des contributions ambitieuses, mais il faut également être certain que les objectifs annoncés soient bien atteints. Sans cela, l'Accord de Paris ne fonctionnera pas. L'article 13, qui doit donc être le garant de la réciprocité dans l'application de l'accord, constitue aujourd'hui un des axes importants de la négociation. En la matière, les discussions avancent-elles ? Quels sont les points bloquants ? Concrètement, quelle position porte la France à ce sujet ?

Ensuite, quelle est notre position sur l'aide de 100 milliards de dollars aux pays en développement pour le climat ? Comment renforcer la finance climat ?

Enfin, quel espoir d'avancer avec la COP 26 nourrissez-vous et en quoi les parlementaires peuvent-ils vous aider ?

M. Ronan Dantec. – Merci, monsieur l'ambassadeur, d'avoir fait une intervention technique, car la COP est d'abord une réunion technique, même si l'enjeu est éminemment politique. Ce qui se joue, c'est l'importance de cette COP dans un moment de durcissement très fort de la guerre économique entre les États-Unis et la Chine, et alors même que les questions environnementales sont devenues un élément de cette guerre. Dans cette perspective, certains acteurs multilatéraux vous paraissent-ils des régulateurs plus utiles à mobiliser ? L'Organisation mondiale du commerce (OMC), par exemple, facilite-t-elle les choses ? Si ce n'est pas le cas, comment peut-on faire pour qu'elle le fasse ? La taxe carbone est sur la table en Europe, mais aussi aux États-Unis, des enceintes internationales sont-elles en soutien ?

Ensuite, il y a de quoi s'inquiéter ces dernières semaines sur la question de la convergence entre les COP climatiques et les COP relatives à la biodiversité. Le lancement de la COP 15 biodiversité se fait actuellement *a minima*, on ne connaît pas le contenu de la COP suivante en Chine – est-ce lugubre, comme vous le dites, ou bien est-ce avant tout du théâtre, en préparation de ce qui va se jouer ?

M. Stéphane Crouzat. – Le report d'un an n'a pas eu de conséquence juridique, mais chaque jour sans action climatique contribue au problème. La science nous dit que nous avons dix ans pour agir, le retard d'un an en prend une partie, mécaniquement. En revanche, ce délai supplémentaire a permis à la présidence britannique de se mobiliser pleinement, ce qu'elle n'aurait probablement pas pu faire si la COP 26 s'était tenue l'an dernier : on sent une mobilisation forte pour que cet événement soit important.

La France s'est engagée pour 6 milliards d'euros annuels de finance climat, dont 2 milliards pour l'adaptation, c'est beaucoup plus qu'auparavant, même si le secrétaire général de l'ONU demande une parité entre l'atténuation et l'adaptation.

La France est en pointe pour les synergies entre l'action pour le climat et pour la biodiversité, le Président de la République s'est engagé dans ce sens et l'Agence française du développement vise à ce que 30 % de son soutien au climat aillent au soutien de la biodiversité. Cela a des conséquences très concrètes, par exemple la recherche d'actions bénéfiques sur plusieurs plans. La restauration d'une mangrove aux Philippines, par exemple, répond aux trois dimensions : l'atténuation, grâce au stockage de carbone, l'adaptation, avec la stabilisation des côtes, et la biodiversité, avec la restauration d'écosystèmes.

La mobilisation des parlementaires est nécessaire, pour que l'exécutif se mobilise effectivement, à la hauteur des ambitions affichées.

La question de la Chine est cruciale, ce pays représentant le quart des émissions mondiales. En amont de la COP 21, l'entente sino-américaine avait été décisive pour faire avancer les choses, en plus de l'activité très intense de la diplomatie française. Il se trouve que les États-Unis et la Chine ont désigné les deux mêmes négociateurs pour la COP 26 – John Kerry et Xie Zhenhua – mais le contexte a changé, les relations sino-américaines se sont compliquées et il est difficile de sanctuariser le climat. La position chinoise est difficile à évaluer, la Chine et l'Inde n'étaient pas en présentiel lors de la réunion préparatoire à Milan, c'est un signe dont il est difficile de dire la portée. La Chine réfléchit, dit-on, à remettre une nouvelle contribution déterminée au niveau national à l'ouverture de la COP 26, avec un pic

d'émission atteint en 2025 et une diminution immédiate plutôt que reportée à quelques années. L'Inde, de son côté, continue à construire des centrales à charbon tout en ayant de grandes ambitions sur la transition énergétique, avec en particulier 430 gigawatts en éolien.

Des organisations multilatérales jouent le jeu, par exemple l'OCDE avec son programme international pour l'action sur le climat (IPAC), pour évaluer et conseiller les pays sur les bonnes pratiques en matière de réduction des gaz à effet de serre et l'élaboration de leur contribution déterminée au niveau national. La Russie et le Brésil sont intéressés, c'est nouveau. Le FMI propose un prix plancher international sur le carbone. Je rappelle que le marché chinois carbone, circonscrit à l'électricité, est devenu le plus grand du monde.

M. Bruno Belin. – Quand conciliera-t-on les objectifs de la COP et nos dépendances énergétiques françaises ?

Mme Angèle Prévile. – Des pays sont menacés dans leur existence même par le changement climatique, comme les Maldives, qui pourraient disparaître sous les eaux, et les pays du Sud n'ont pas nos moyens pour s'adapter : comment leur redonner espoir, alors que leurs attentes peuvent être très fortes ?

L'article 6 de l'Accord de Paris, ensuite, prévoit un mécanisme d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, comment pourrait-il fonctionner concrètement ? Y a-t-il des seuils, des limites ? Comment composer avec la réalité, en particulier avec l'incidence des événements climatiques eux-mêmes, les incendies par exemple, qui changent la pollution et le climat ? Comment s'assurer que les mécanismes d'échanges aient prise sur le réel, qu'ils soient effectivement corrélés à la situation des différents pays ? Enfin, quels peuvent être les garants pour que les fonds mobilisés soient utilisés efficacement ?

M. Joël Bigot. – La COP 26 part sous de bons auspices, optimistes, car les organisateurs veulent que cela se passe bien. Cependant, dès lors que les principaux émetteurs de gaz à effet de serre ne sont pas les pays de l'OCDE, mais la Chine et l'Inde, comment pensez-vous possible de rendre ces deux pays plus vertueux ? Ensuite, la plupart des pays africains demandant réparation avant toute adaptation – pour laquelle ils ne disposent d'ailleurs pas des ressources nécessaires –, comment estimez-vous qu'il serait possible de les accompagner ?

M. Frédéric Marchand. – À l'occasion d'une réunion interparlementaire de préparation à la COP 26, qui s'est tenue à Rome le week-end dernier, nous avons constaté une ambiance optimiste, traduisant une volonté de réussir cette échéance, en particulier dans le discours « *America is back* » de Nancy Pelosi, la présidente de la chambre des représentants américains. Nous avons également eu le sentiment que ces questions écologiques étaient devenues stratégiques, et qu'un multilatéralisme environnemental était en formation : qu'en pensez-vous ?

Mme Martine Filleul. – Alors qu'on a pris conscience tardivement de la dangerosité du méthane, ce dossier sera sur la table à Glasgow, la France et les États-Unis se sont engagés à réduire de 30 % leurs émissions de méthane ; d'autres pays se sont-ils engagés également ? Comment les pays pauvres qui ont beaucoup d'élevage pourront-ils suivre ? Comment faire pour réduire le méthane dans ce contexte ?

M. Stéphane Crouzat. – Le système européen d'échange de quotas (ETS) concerne quelque 11 000 entreprises à l'échelle du continent. Nous avons aussi, à l'échelle

nationale, un objectif hors ETS concernant les émissions plus diffuses, en particulier dans l'agriculture : notre objectif national est ici de moins 37 % en 2030 par rapport à 2005 et la Commission européenne nous propose de passer à moins 47 %. Le défi est considérable : comment parviendra-t-on à réduire cinq fois plus rapidement nos émissions que nous ne l'avons fait entre 1990 et 2005 ? Les actions se sont, certes, démultipliées, elles concernent tous les secteurs – la mobilité, l'isolation des logements, les énergies nouvelles, en particulier l'hydrogène –, mais nous savons que ce sera très difficile.

Le sujet des pays vulnérables est très sensible. J'ai en tête le discours très émouvant du Premier ministre d'Antigua-et-Barbuda, expliquant que le dernier cyclone n'avait laissé aucun bâtiment debout à Barbuda. Cela pose la question des pertes et préjudices, un sujet ô combien complexe dès lors que des signataires, en particulier les États-Unis, se sont assurés que la rédaction de l'Accord de Paris ne permettrait pas de demander des réparations au titre du droit international. Un réseau de pays, dit « de Santiago », s'est constitué pour demander des réparations, il n'est pas très opérationnel, alors qu'il doit répondre aux attentes des pays les plus vulnérables.

L'article 6 de l'Accord de Paris vise précisément à ce que l'échange des quotas soit opérationnel, pour assurer, par exemple, qu'un projet de panneaux solaires aux Philippines, installé en lieu et place d'une usine à charbon, puisse comptabiliser précisément l'économie d'émission de gaz à effet de serre, et qu'il n'y ait pas de double comptage. En la matière, la négociation devra aboutir au résultat le plus concret possible. Aussi, les compromis devront être limités et de court terme, à l'instar du report des crédits carbone pour les projets lancés avant une certaine date ou de l'instauration d'un comptage spécifique pour les projets hors du champ des contributions déterminées au niveau national pendant une période donnée. Cela ne remettra nullement en cause l'Accord de Paris.

Vous avez évoqué la Chine et l'Inde. La Chine représente 25 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) et les États-Unis 15 %, mais, depuis l'ère préindustrielle, le pays est responsable d'un quart des émissions. Nous ne savons pas encore ce que la Chine et l'Inde présenteront à la COP 26.

Le sujet des pertes et préjudices aura une importance capitale.

L'Accord de Paris incarne le multilatéralisme environnemental par son caractère quasi universel. Seuls l'Irak, l'Iran, l'Érythrée, la Libye et un pays faiblement émetteur ne l'ont pas ratifié. Menacé un temps par le retrait des États-Unis, désormais de retour, il représente un socle fort.

Le méthane est responsable de 20 % des émissions de GES. Il disparaît de l'atmosphère après douze ans, contre plusieurs siècles pour le CO₂, mais ses effets sur le réchauffement climatique sont, sur vingt ans, quatre-vingt-cinq fois plus puissants. Il faut traiter le sujet en luttant contre les fuites de méthane, notamment en Russie et au Turkménistan. L'Union européenne et les États-Unis ont proposé une réduction collective de 30 % des émissions de méthane à l'échéance de 2030. La France a rejoint cette initiative, malgré l'effort qu'elle implique. En effet, l'objectif français se limitait à une diminution de 15 % des émissions, dans la mesure où celles-ci concernent majoritairement le secteur agricole.

Mme Angèle Prévile. – Vous n'avez pas répondu sur les émissions de gaz à effet de serre dues à la fonte du pergélisol, lesquelles, combinées à une moindre absorption du CO₂

du fait de la baisse du niveau des océans et des feux de forêt, vont naturellement augmenter, sans lien direct avec une activité humaine. Comment allez-vous alors les comptabiliser ?

M. Stéphane Crouzat. – Il s’agit effectivement d’un sujet de préoccupation majeur. Le pergélisol occupe une part significative du territoire russe. L’augmentation des températures multipliera les fuites de méthane. Nous pouvons désormais les identifier par images satellitaires.

Ce risque doit nous inciter à œuvrer pour limiter le réchauffement climatique à 1,5° C. En 2018, le rapport du groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) était éloquent : chaque dixième de degré supplémentaire entraîne des conséquences exponentielles. Nous n’avons pas de temps à perdre !

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie de la qualité de vos réponses.

Je forme le vœu que nous trouvions un accord ambitieux à Glasgow, à la hauteur des défis.

La réunion est close à 19 h 10.

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

Mercredi 13 octobre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Rapport annuel d'activités pour l'année 2020 – Audition de M. Michel Cadot, président, et M. Frédéric Sanaur, directeur général, de l'Agence nationale du sport (ANS)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose de passer à l'examen du rapport de Julien Bargeton sur les articles restant en discussion de la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école. Nous avons déjà examiné, en première lecture, ce texte émanant de l'Assemblée nationale ; il nous revient en deuxième lecture.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Nous examinons en deuxième lecture la proposition de loi de notre collègue députée Cécile Rilhac créant la fonction de directrice ou de directeur d'école.

Le Parlement et le Gouvernement partagent la volonté d'améliorer la situation des directeurs d'école et de leur donner davantage de moyens. Un certain nombre de mesures, relatives aux temps de décharge notamment, sont d'ailleurs entrées en vigueur en cette rentrée 2021. En outre, le projet de loi de finances pour 2022 augmente l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'écoles, pérennisant ainsi l'indemnité exceptionnelle versée à la rentrée scolaire 2020. Cette pérennisation s'ajoute aux autres revalorisations salariales prévues par le Grenelle de l'éducation.

L'examen de ce texte constitue une occasion importante pour améliorer la reconnaissance du rôle des directeurs d'école et leur offrir un cadre juridique bienvenu pour conforter la légitimité de leur action.

Mon caractère m'incitant à commencer par la moitié pleine du verre, je me félicite du maintien dans le texte voté par l'Assemblée nationale de plusieurs dispositions adoptées par le Sénat. Je salue d'ailleurs le travail de Cécile Rilhac, rapporteure du texte, sur ces différents points.

Premier maintien, fondamental, d'un apport majeur du Sénat : l'autorité fonctionnelle. Les directeurs d'école doivent aujourd'hui assumer des responsabilités accrues,

sans réel cadre administratif. L'autorité fonctionnelle doit leur permettre d'assurer le bon fonctionnement de l'école et d'exercer les missions qui leur sont confiées. Nous souhaitons qu'elle figure dans le texte ; elle y sera.

Ont également été conservées les mesures que nous avons votées supprimant toute mesure de contingentement dans l'avancement de grade des directeurs d'école.

Troisième point : les temps de décharge doivent être suffisants pour permettre au directeur d'école de remplir effectivement les missions qui lui sont confiées. Pour la première fois, le principe d'un temps de décharge est acté dans la loi.

Quatrièmement, une formation relative aux missions exercées par les directeurs d'école est intégrée à la formation initiale des enseignants. Se trouve ainsi reprise l'une des seize préconisations émises dans leur rapport par notre collègue Max Brisson, que je salue, et notre ancienne collègue Françoise Laborde, afin de mettre fin au *statu quo* intenable qui prévaut en la matière. Le présent texte, qui porte bel et bien la marque du Sénat, reprend d'ailleurs plusieurs des recommandations qui sont faites dans ce rapport.

Outre ces convergences aux articles 1^{er} et 2, six des neuf articles de la proposition de loi ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées. Ont ainsi été votées conformes les dispositions suivantes : création d'au moins un référent « direction d'école » par département, élection par voie électronique des représentants des parents d'élèves, modification des conditions d'élaboration du plan de mise en sécurité.

Parallèlement, les dispositions relatives au temps périscolaire et au conseil de la vie écolière, ainsi que la demande de rapport sur la façon dont le numérique affecte les tâches du directeur d'école, ont pour leur part été supprimées conformément aux votes du Sénat.

L'Assemblée nationale a procédé à un ajout : la reconnaissance des « chargés d'école », c'est-à-dire les enseignants de classe unique. Ceux-ci assument, dans les faits, de nombreuses tâches de directeur d'école. Cet ajout a eu lieu en commission à l'Assemblée nationale ; il n'a donc pas été réexaminé en séance. Je vous propose, précisément, de renvoyer ce débat en séance afin que nous puissions entendre la position du ministre à ce sujet.

J'en viens maintenant aux désaccords, qui sont nombreux, trop nombreux pour espérer un vote conforme, à ce stade de la procédure parlementaire : le verre est aussi à moitié vide.

Premier point de désaccord : l'Assemblée nationale a supprimé l'obligation d'une formation certifiante pour devenir directeur d'une école dont la taille entraîne une décharge totale. C'était pourtant là une recommandation du rapport de nos collègues Brisson et Laborde. Il en est de même pour l'obligation de proposer tous les cinq ans une offre de formation continue dédiée aux directeurs d'école.

L'Assemblée nationale est revenue, deuxièmement, sur l'obligation pour les services déconcentrés de l'éducation nationale de rendre compte chaque année de l'utilisation des temps de décharge des directeurs devant le conseil départemental de l'éducation nationale. Nous avons introduit cette disposition en première lecture en partant d'un constat : certains directeurs d'écoles de moins de trois classes, qui bénéficient de six ou douze jours par an, ne parviennent pas à utiliser leurs jours de décharge, car ils ne sont pas remplacés.

Troisièmement, nos collègues députés ont supprimé l'assouplissement que j'avais proposé en première lecture concernant les conditions de nomination des directeurs d'école en cas de postes vacants.

Quatrièmement, un profond désaccord –le plus important– existe entre l'Assemblée nationale et le Sénat quant aux modalités de l'aide matérielle et humaine apportée aux directeurs d'école. Le Sénat avait voté, en première lecture, une obligation d'intervention de l'État et supprimé toute référence aux communes et à leurs groupements. Nous avons estimé que, ces tâches relevant de la compétence de l'Éducation nationale, c'était à l'État, et non aux communes ou à leurs groupements, de les prendre en charge. En outre, vu les très nombreuses tâches et responsabilités qui incombent aux directeurs d'école, il doit s'agir d'une obligation de l'État, et non d'une simple possibilité.

L'Assemblée nationale a rétabli sa rédaction : une possibilité d'intervention tant pour l'État que pour les communes et pour leurs groupements.

Cet article 2 *bis* est sans doute l'un des points majeurs de divergence entre nos deux assemblées. Une solution de compromis pourrait consister à obliger l'État à intervenir et à ouvrir une telle faculté d'intervention aux communes et groupements qui le souhaitent - dans les faits, certains le font déjà.

Si je n'ai pas déposé d'amendements sur ce texte, c'est d'abord parce que je souhaite un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ensuite parce que plusieurs d'entre vous l'ont fait – je proposerai d'ailleurs l'adoption d'un grand nombre de ces amendements.

Je connais l'engagement de beaucoup d'entre vous, en particulier de notre collègue Max Brisson, en faveur des directeurs d'école ; j'espère donc que nous parviendrons, à l'issue d'une commission mixte paritaire conclusive, à nous mettre d'accord sur un texte de compromis, à mi-chemin du nôtre et de celui de l'Assemblée nationale. L'attente est vive du côté des principaux concernés ; il ne faudrait pas les décevoir.

M. Max Brisson. – Je remercie notre rapporteur pour son analyse détaillée et objective de la situation à ce stade du débat parlementaire. Le Sénat a une position forte sur le sujet ; nous avons beaucoup travaillé depuis la publication du rapport que j'ai rédigé avec Françoise Laborde, mais aussi depuis la première lecture de ce texte.

Ce qui fait consensus entre nous, au sein de la commission de la culture, ce sont les besoins des directeurs : plus de formation, plus de temps pour se consacrer aux fonctions de directeur, plus d'aide administrative et matérielle, ainsi qu'une reconnaissance par l'institution, ce dernier point n'étant nullement secondaire. Je me réjouis que la majorité sénatoriale et la majorité de l'Assemblée nationale soient arrivées à un accord sur l'apport du Sénat définissant l'autorité fonctionnelle. Je tiens à le souligner. Cet apport ne fait pas l'unanimité ; nous en débattons.

Si je me félicite de cette avancée, qui est essentielle, je regrette, – et je suis heureux que Julien Bargeton ait indiqué également le regretter dans son propos –, que l'Assemblée nationale ne nous ait pas suivis sur certains points fondamentaux, à commencer par la formation certifiante. On ne saurait concevoir que le directeur d'une école de plus de treize classes ne reçoive aucune formation spécifique. Dès lors que cette formation existe, autant qu'elle soit valorisée dans son parcours et dans sa carrière, donc qu'elle soit certifiante. Je vous présenterai un amendement de rétablissement de notre texte sur ce point.

Cette formation doit en outre être continue : le métier évolue, les directeurs sont confrontés à des questions nouvelles – on l’a vu avec la pandémie. Nous avons fixé un seuil maximal : une formation obligatoire tous les cinq ans. La loi doit imposer une telle obligation à l’Éducation nationale ; à défaut, on sait très bien que la formation sert souvent de variable d’ajustement budgétaire.

Nous avons souhaité qu’un dialogue avec l’inspecteur de l’éducation nationale (IEN) fixe les missions du directeur ; je vous proposerai de rétablir ce dialogue.

Pour ce qui est des temps de décharge, en réalité, dans les petites écoles rurales notamment, quand manquent les moyens de remplacement, la décharge n’est pas attribuée et les directeurs restent devant leurs élèves. Dans un souci de transparence, nous avons proposé qu’un rapport soit remis chaque année devant le conseil départemental de l’éducation nationale sur la mise en œuvre effective de telles décharges, afin que nous puissions mesurer les difficultés des directeurs académiques des services de l’éducation nationale (Dasen), faute de moyens et de capacité. Nous voulons que les choses soient claires et transparentes. Nous savons que par faute de remplacement, les directeurs d’école sont amenés à rester devant leurs élèves.

Reste un point de blocage essentiel : notre rédaction de l’article 2 *bis* excluait d’engager les collectivités sur un domaine de compétence de l’État. Le texte de l’Assemblée nationale, quant à lui, présente des ambiguïtés qui pourraient nous conduire dans un engrenage. Je vous propose, à ce stade, de rétablir l’écriture adoptée par le Sénat en première lecture. En tout cas, sans préjuger de l’issue d’une éventuelle commission mixte paritaire, la rédaction de l’Assemblée nationale ne nous convient pas. Nous pensons que l’aide matérielle et humaine nécessaire ne peut être financée par les collectivités. Il y a là un domaine de compétence partagé ; les communes financent le fonctionnement des écoles. Un accord est donc possible, mais le texte sur lequel nous tomberons d’accord ne devra susciter, dans la réalité, aucune ambiguïté, sans quoi les maires se retrouveront en difficulté. J’appelle notre commission à camper sur une position ferme à ce stade de la discussion.

Je conclurai par un sourire : nous avons fait preuve d’un grand esprit de responsabilité, mes chers collègues ; certains d’entre nous auraient peut-être voulu aller plus loin – parler d’autorité hiérarchique, d’évaluation, d’un directeur qui dirige ou d’un chef qui « cheffe ». Nous avons été extrêmement raisonnables. Je constate que le chef de l’État, lui, s’est largement affranchi d’une telle prudence : à Marseille, il a proposé, certes à titre expérimental, que les directeurs recrutent les professeurs. Le Sénat en restera à sa position de sagesse, tout en constatant qu’une telle option n’est pas nécessairement partagée au plus haut niveau de l’État...

Mme Sonia de La Provôté. – Max Brisson a dit l’essentiel. Nous avons cheminé ensemble, au sein de la commission de la culture, pour faire évoluer ce texte dont nous savions qu’il était absolument essentiel, la crise de la covid ayant révélé de manière éclatante l’insuffisance du cadre actuel. Les directeurs d’école se sont en effet retrouvés brutalement à assumer, sans y être préparés, des fonctions pour lesquelles ils ne se sentaient pas protégés - je pense notamment au fameux protocole initial, fort complexe à appliquer. La charge administrative de la fonction de directeur d’école avait pris une nouvelle dimension...

Lors du débat sur la loi pour une école de la confiance, le Sénat avait déjà mis en lumière le rôle de directeur d’école. Les directeurs d’école sont devenus les véritables couteaux suisses de l’Éducation nationale, en charge de tout et de rien, mais responsables de

l'essentiel. Le sujet de l'accompagnement administratif et technique est un vrai sujet : nous devons trouver une formule plus adaptée pour encadrer cet accompagnement et notamment faire la part, essentielle, de l'État. Compte tenu de la nature des fonctions des directeurs d'école, il doit s'agir d'une mission d'État et non d'une mission déconcentrée – il y va de l'équité républicaine. L'encadrement administratif et l'accompagnement du quotidien doivent donc être pris en charge essentiellement par l'État.

Cela dit, un certain nombre de communes et d'intercommunalités ont pris les devants depuis fort longtemps en assumant la compétence éducative ; nous proposons donc une contractualisation, dont il nous reste à préciser les contours, sachant qu'il n'y aura pas de retour en arrière – je ne vois pas les communes concernées arrêter du jour au lendemain de financer l'accompagnement administratif dans les écoles. La demande ferme et légitime qui s'exprime est, au fond, la suivante : que le ministère consacre des financements dédiés à cette question précise.

Enfin, nous savons tous que la situation n'est pas la même selon que l'on parle d'un directeur d'une école de quinze classes ou de deux classes : la rédaction du Sénat en tient compte. C'est l'une des raisons qui nous a fait l'adopter et c'est important. Nous aurons à traiter de cette diversité des situations. Elle influe directement sur la taille des équipes, l'importance des décharges horaires : la position médiane qui paraît l'emporter dans ce texte n'est pas une solution dans toutes les situations ; nous aurons à y revenir.

Mme Marie-Pierre Monier. – Les directeurs et directrices d'école ont fait preuve d'une très grande capacité d'adaptation et d'un engagement exemplaire pendant la crise sanitaire, alors même que leur charge de travail était déjà reconnue comme très importante, voire excessive, et mal définie. Nous nous souvenons que, voilà deux ans, la directrice d'école Christine Renon se donnait la mort, après avoir écrit que le travail des directeurs est épuisant et que les directeurs sont seuls. Ce cri d'alarme est l'une des origines de notre travail d'aujourd'hui, mais aussi des attentes très fortes des directeurs d'école : nous avons le devoir d'y répondre.

Lors de la première lecture, notre groupe avait alerté sur la nécessité de ne pas se méprendre sur la nature des solutions à apporter aux directeurs et directrices pour les conforter dans l'exercice de leurs missions, et ne pas remettre en cause le fonctionnement collégial de notre école élémentaire, où le projet pédagogique est coconstruit entre pairs, ce qui est une spécificité de notre école de la République.

Nous avons déploré la suppression de la mention explicitant que le directeur d'école « n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur les enseignants de son école », ainsi que l'introduction d'une notion trouble d'« autorité fonctionnelle ».

Nous constatons à regret que les députés de la majorité persistent dans cette voie, à rebours de la rédaction initiale du texte, tout en revenant sur plusieurs avancées introduites par notre assemblée. Je pense en particulier à l'obligation d'une formation régulière pour les directeurs et directrices, à la mise en place d'un point annuel d'évaluation de l'utilisation des décharges ou encore à l'affirmation de la responsabilité de l'État en matière d'assistance administrative et matérielle. Nous savons combien les petites écoles sont concernées par ces mesures. Par exemple, les décharges dépendent des remplacements : dès lors que les pools de remplaçants ont été largement ponctionnés par la mise en place des demi-classes en REP et REP +, les décharges ne peuvent avoir lieu dans bien des territoires. Or ce temps de décharge est essentiel aux directeurs d'école pour assumer leurs tâches déjà complexes.

Ce que les directeurs et directrices souhaitent avant tout, c'est être soulagés dans leurs tâches administratives, et non assumer un nouveau rôle hiérarchique vis-à-vis de leurs pairs enseignants ou se voir confier des prérogatives supplémentaires qui les éloigneraient du cœur de leur mission.

Or, sur ces points essentiels, ce texte offre trop peu de réponses concrètes : la question des décharges, renvoyée au champ réglementaire, est à ce titre symptomatique.

Le ministère doit prendre ses responsabilités et mettre sur la table les moyens nécessaires pour que les directeurs et directrices exercent leurs missions dans de bonnes conditions : nous aurons l'occasion d'en reparler très prochainement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances.

Mme Céline Brulin. – Merci pour votre travail, monsieur le rapporteur. Vous évoquez avec justesse les angles et points saillants qui font débat. Je crois qu'il faut y ajouter deux événements récents : d'abord, comme l'a évoqué Max Brisson, la déclaration du Président de la République annonçant, à Marseille et à titre expérimental, le recrutement des enseignants par le directeur d'école ; ensuite, la réforme de l'organisation du ministère et ce qui se trame autour de celle de l'inspection générale de l'éducation nationale.

Ces deux nouveaux éléments renforcent notre rejet de ce texte et ce qui en est le cœur : l'autorité fonctionnelle des directrices et des directeurs d'école. Nous sommes contre tout lien hiérarchique entre le directeur et les maîtres, car le fait d'être un pair parmi les pairs est un atout pour diriger l'école : pourquoi supprimer cet atout, qui, selon une enquête du ministère lui-même, est soutenu massivement par les enseignants, qui plus est au lendemain de l'investissement extraordinaire des uns et des autres pendant la crise sanitaire ? Quant à l'annonce faite par le Président de la République, elle repose la question de l'hypercentralisation de la décision dans notre pays et nous fait encore une fois douter de notre rôle dans la démocratie. Nous en débattons en séance plénière.

Vous proposez, monsieur le rapporteur, de demander au ministre de s'exprimer sur la mission de chargé d'école : pourquoi pas, mais n'oublions pas pour autant que, dans les campagnes, le ministère continue la chasse aux écoles à classe unique, alors qu'elles assurent la présence de l'école à proximité, avec succès.

Je partage la demande d'un rapport sur les remplacements : c'est un sujet important, y compris dans les départements où le taux d'encadrement progresse. Enfin, nous sommes d'accord pour nous en tenir aux compétences strictes de l'État en matière d'aide administrative. C'est une demande majeure des directeurs d'école. Ce texte est ambigu : il faut lever toute ambiguïté en la matière. On a l'expérience de ces ambiguïtés avec les ATSEM (agent territorial spécialisé des écoles maternelles). Dans mon département, j'en ai fait l'expérience avec une école qui, avec le même nombre d'élèves, a perdu une classe. Cela a conduit la commune à augmenter le nombre d'ATSEM pour que le taux d'encadrement soit le même. Si l'on ouvre la porte à permettre aux communes d'apporter un soutien administratif, nous savons tous ce que cela donnera dans un futur proche.

Mme Monique de Marco. – Merci pour ce rapport très pertinent. Je partage les inquiétudes qui se sont exprimées lors de ce débat. Nous avons des amendements, que je présenterai en séance plénière. Nous tenons en particulier à la mention que le directeur d'école n'a pas d'autorité hiérarchique sur ses pairs ; il nous paraît très important de bien marquer cette spécificité de notre organisation.

M. Jacques Groperrin. – Merci, monsieur le rapporteur, d’avoir l’honnêteté de reconnaître les avancées que le Sénat a proposées dans ses nombreux travaux sur le sujet. Nous parlons de la fonction de directeur école, mais il s’agit plus largement de la réussite scolaire des enfants, car il est établi que les enfants réussissent mieux dans une école qui fonctionne bien. Il faut quelque part qu’il y ait un patron, un chef. Le directeur d’école n’a pas d’autorité hiérarchique ; c’est une spécificité française à laquelle les enseignants tiennent. Nous avons proposé d’introduire l’autorité fonctionnelle : c’est un progrès, et j’espère que nous y viendrons. J’appelle aussi de mes vœux l’école du socle commun, parce que c’est elle qui nous permettra de garder des écoles dans les campagnes, avec un directeur d’école en charge de classes relevant de plusieurs établissements.

Il y a encore des désaccords, en particulier sur la formation, alors que c’est une avancée nécessaire et significative. Pour être principal ou proviseur, il y a un concours. Enfin, l’article 2 *bis* reste le point dur : je suis convaincu qu’il faut le réécrire, pour sortir de la surenchère qui pousse finalement à créer des obligations au maire – il en va de la sécurité juridique même des élus.

M. Pierre Ouzoulias. – Je veux signaler l’importance de la réforme administrative en cours, visant à séparer les notions d’emploi fonctionnel et d’autorité fonctionnelle, telle qu’on la trouve dans l’ordonnance du 2 juin dernier, qui, entre autres, supprime les grands corps d’inspection générale, mais fait aussi que le recteur occupera un emploi fonctionnel. La chaîne hiérarchique tout entière va échapper au cadre général de l’administration : c’est un point de rupture du modèle français de l’État, je le dis avec solennité. Pour nous qui faisons une différence entre la République et l’État, et entre l’État et le pouvoir exécutif, cette fusion nouvelle représente un retour vers la situation d’Ancien Régime.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne enfin la parole à Samantha Cazebonne, qui vient d’être élue sénatrice. En votre nom à tous, je l’accueille amicalement au sein de notre commission.

Mme Samantha Cazebonne. – Notre groupe se réjouit que l’examen de ce texte se poursuive, car il est très attendu par les directrices et directeurs d’écoles. Certains désaccords persistent entre les deux Chambres. C’est le cas pour les formations certifiantes, ou pour la participation du bloc communal à l’aide administrative et matérielle des directeurs d’école. La situation difficile des directrices et directeurs d’école exige cependant que nous trouvions un accord sur ces points de blocage, afin d’aboutir à une CMP conclusive. S’agissant des formations certifiantes, notre groupe est favorable à leur rétablissement. Mais, pour ce qui est de l’assistance administrative et matérielle, nous trouvons paradoxal et étonnant d’écarter définitivement le bloc communal alors qu’il s’agit aussi de son champ de compétence et que certaines communes le font déjà. Nous devons également avoir un débat sans *a priori* sur les chargés d’école, ajoutés par l’Assemblée nationale en seconde lecture. Quoi qu’il en soit, notre groupe est naturellement très favorable à ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Les amendements COM-16 et COM-10 suppriment la notion d’autorité fonctionnelle, introduite par le Sénat : avis défavorable.

Les amendements COM-16 et COM-10 ne sont pas adoptés. Même position sur l'amendement COM-17, qui précise que le directeur d'école n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur les enseignants de son école.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit que, en cas de vacance du poste de directeur, l'enseignant qui en fait fonction puisse être inscrit sur la liste d'aptitude au bout d'un an : je comprends l'intention pragmatique, mais je crois préférable de réserver cette fonction aux enseignants qui ont au moins trois ans d'expérience et qui se sont formés au poste de directeur. L'amendement de notre collègue ouvre la porte au non-respect de ces principes : c'est une demande de retrait, sinon un avis défavorable.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'amendement COM-18 assouplit également les conditions d'inscription sur la liste d'aptitude, en ouvrant la possibilité d'une formation entre la nomination et la prise de poste. Je comprends la position de notre collègue qui part d'une réalité de terrain. Mais cet assouplissement me paraît contradictoire avec l'objectif de ce texte en matière de formation. La formation ne serait plus obligatoire pour être inscrit sur la liste d'aptitude. Retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

L'amendement COM-1 rectifié reprend notre rédaction en première lecture, pour une formation certifiante : avis favorable.

L'amendement COM-1 rectifié ter est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié assouplit les conditions de nomination du directeur d'école, en autorisant, en cas de vacance de poste, le recours à un enseignant faisant office de directeur : avis favorable.

L'amendement COM-2 rectifié ter est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement COM-12 précise que les actions de formation proposées par le directeur d'école à ses collègues doivent prendre en compte les directives nationales en matière d'éducation. Il est vrai que le Sénat avait voté cet amendement lors de l'examen du texte en première lecture. Mais, je partage les arguments présentés par Cécile Rilhac pour supprimer cette disposition : l'inspecteur de l'éducation nationale valide uniquement les formations qui respectent le code de l'éducation et les directives de la politique éducative nationale. Cet amendement est déjà satisfait. C'est donc un avis de sagesse sur l'opportunité d'inscrire ce principe dans la loi.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L’amendement COM-3 rectifié précise que les conditions des temps de décharge sont précisées par décret en Conseil d’État : avis favorable.

L’amendement COM-3 rectifié ter est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L’amendement COM-4 rectifié vise à garantir que le temps de décharge soit suffisant pour assurer l’ensemble des missions du directeur d’école : avis favorable.

L’amendement COM-4 rectifié ter est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L’amendement COM-5 rectifié précise que l’utilisation effective des décharges fait l’objet d’une présentation annuelle par le recteur ou le DASEN devant le conseil départemental de l’éducation nationale : cela répond à la demande des directeurs d’école, qui nous ont expliqué ne pas pouvoir toujours prendre leurs décharges, faute de remplaçant.

Mme Sonia de La Provôté. – La question des motifs est importante. Dans mon département par exemple, il y a un volant de temps de décharge qui peut être mis à disposition des directeurs d’école en cas d’urgence. C’est pourquoi, il est important de disposer des motifs pour que l’information soit transparente. Nous avons besoin également d’un bilan national.

L’amendement COM-5 rectifié ter est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L’amendement COM-6 rectifié précise que les missions des directeurs d’école sont définies à la suite d’un dialogue tenu tous les deux ans avec l’inspection d’académie. Le texte initial prévoyait une périodicité annuelle. En première lecture, j’avais proposé de passer à un dialogue tous les deux ans, pour permettre aux directeurs d’école d’inscrire leurs projets à moyen terme. La rédaction proposée par l’Assemblée nationale peut être vue comme un compromis dans la mesure où elle n’impose plus de périodicité : celle-ci pourra être courte pour de nouveaux directeurs, mais plus longue pour des directeurs plus expérimentés, pilotant des projets déjà structurés, C’est donc un avis de sagesse sur le rétablissement du texte du Sénat.

L’amendement COM-13 précise que le dialogue doit se faire avec l’inspecteur de circonscription : cette précision relève actuellement de la partie réglementaire du code. Avis défavorable.

L’amendement COM-19 supprime les missions de formation qui peuvent être confiées au directeur d’école. Certes, ce texte vise à améliorer les conditions de travail de directeur d’école. Mais il existe pour cela des garde-fous. En outre, cette suppression serait contradictoire avec le renfort de la formation que nous souhaitons. Avis défavorable.

M. Max Brisson. – La rédaction de l’Assemblée nationale ne mentionne plus que le directeur d’école participe à l’encadrement du système éducatif, ce qui justifie mon amendement COM-6 rectifié.

Mme Sonia de La Provôté. – La notion de système éducatif est cependant vague : peut-on la préciser ? Sinon, on brasse très large, et on peut imaginer que l’on confie des missions très diverses au directeur d’école.

M. Max Brisson. – Mon amendement peut apparaître superfétatoire par rapport à l'autorité fonctionnelle. La précision même de la participation à l'encadrement ne se poserait pas pour le second degré, où elle est une évidence, mais les directeurs d'école demandent une reconnaissance de ces fonctions, d'où l'utilité de le préciser dans loi. Quant à la notion de « système éducatif », si Mme de La Provôté trouve mieux, je suis preneur !

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Je comprends le débat, la notion est très large, peut-être pourrions-nous trouver mieux d'ici la séance ou en CMP. J'ai émis un avis de sagesse.

L'amendement COM-6 rectifié ter est adopté.

L'amendement COM-13 devient sans objet, de même que l'amendement COM-19.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement COM-7 rectifié prévoit une obligation de formation tous les cinq ans pour le directeur d'école : je partage l'objectif de formation continue. Mais lors de l'examen de cet amendement en première lecture, j'avais exprimé un avis défavorable. Je n'avais pas été suivi par la commission, mais les arguments avancés il y a quelques mois sont les mêmes : je partage la nécessité d'une formation continue régulière des directeurs d'école. Mais j'estime qu'inscrire une durée dans la loi est de nature à rigidifier le cadre. Prévoir des délais conduit toujours à ajouter des contraintes, pour le ministère certes, mais aussi pour les directeurs d'école.

M. Max Brisson. – L'institution scolaire est ainsi faite qu'on peut rester des décennies sans recevoir de formation et tout cela paraît si normal qu'un cadre légal est utile.

L'amendement COM-7 rectifié ter est adopté.

L'article 2, ainsi modifié, est adopté.

Article 2 bis

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Les amendements identiques COM-8 rectifié et COM-14 rectifié disposent que, lorsque la taille ou les spécificités de l'école le justifient, l'État est obligé de garantir une assistance administrative et matérielle au directeur d'école. Les amendements COM-9 rectifié, COM-20, COM-21 et COM-15 rectifié présentent des alternatives : une obligation pour l'État d'intervenir, mais pas pour les communes ou leurs groupements ; une possibilité pour l'État d'intervenir, mais pas pour les communes ou leurs groupements ; enfin une possibilité pour l'État d'intervenir ainsi que pour les collectivités sous réserve d'une convention, précisant les modalités d'intervention de chacun.

Je suis défavorable à l'ensemble de ces amendements, je souhaite laisser la porte ouverte à une rédaction de compromis d'ici la CMP. Nous en débattons en séance. J'ai pensé à une rédaction obligeant l'État à intervenir et ouvrant la possibilité aux communes et à leurs groupements, soit un mix entre la rédaction de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. J'espère que nous parviendrons à une rédaction commune et que ce sujet ne bloquera pas ce texte : ce serait dommage tant il est attendu.

Mme Sonia de La Provôté. – L'idée est de mettre en place un cadre. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement avec la notion de contractualisation. Il n'en reste pas moins utile de rappeler qu'il s'agit avant tout d'une responsabilité et d'une obligation de l'État et que les collectivités territoriales viennent en palliatif, en

accompagnement – mais dans un cadre bien défini. Il ne s’agit pas de décharger l’État de ses responsabilités, y compris financières.

Les amendements identiques COM-8 rectifié ter et COM-14 rectifié sont adoptés. L’amendement COM-9 rectifié ter devient sans objet, de même que les amendements COM-20, COM-21 et COM-15 rectifié.

L’article 2 bis, ainsi modifié, est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d’école			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Mme de MARCO	16	Suppression de l’autorité fonctionnelle	Rejeté
Mme MONIER	10	Suppression de l’autorité fonctionnelle	Rejeté
Mme de MARCO	17	Affirmation de l’absence d’autorité hiérarchique du directeur d’école	Rejeté
Article 2			
M. GROSPERRIN	11	Inscription des directeurs faisant fonction sur la liste d’aptitude (avant le délai de 3 ans d’ancienneté)	Adopté
Mme de MARCO	18	Assouplissement des conditions pour être inscrit sur la liste d’aptitude (formation)	Rejeté
M. BRISSON	1 rect. ter	Formation certifiante pour les directeurs d’école de grande taille	Adopté
M. BRISSON	2 rect. ter	Assouplissement des conditions de nomination de directeurs d’école en cas de vacance de postes	Adopté
M. GROSPERRIN	12	Actions de formation des enseignants	Adopté
M. BRISSON	3 rect. ter	Temps de décharge	Adopté
M. BRISSON	4 rect. ter	Temps de décharge	Adopté
M. BRISSON	5 rect. ter	Présentation annuelle des temps de décharge	Adopté
M. BRISSON	6 rect. ter	Périodicité du dialogue entre inspection académique et directeur d’école	Adopté
M. GROSPERRIN	13	Dialogue entre l’inspection académique et le directeur d’école	Satisfait ou sans objet

Mme de MARCO	19	Suppression des missions de formation pour le directeur d'école	Satisfait ou sans objet
M. BRISSON	7 rect. ter	Formation continue obligatoire tous les cinq ans	Adopté
Article 2 bis			
M. BRISSON	8 rect. ter	Aide matérielle et administrative - obligation de l'État	Adopté
Mme de LA PROVÔTÉ	14 rect.	Aide matérielle et administrative - obligation de l'État	Adopté
M. BRISSON	9 rect. ter	Aide matérielle et administrative - possibilité pour l'État	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	20	Aide matérielle et administrative - obligation de l'État	Satisfait ou sans objet
Mme de MARCO	21	Aide matérielle et administrative - obligation de l'État	Satisfait ou sans objet
Mme de LA PROVÔTÉ	15 rect.	Aide matérielle et administrative – convention	Satisfait ou sans objet

Proposition de loi visant au gel des matchs de football le 5 mai – Examen des amendements au texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant au gel des matchs de football le 5 mai.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

M. Thomas Dossus, rapporteur. – L'amendement n° 1 supprime l'article unique de ce texte, alors que cette proposition de loi est devenue le seul recours pour les victimes de la catastrophe de Furiani survenue le 5 mai 1992 : avis défavorable.

Mme Annick Billon. – Je regrette de devoir en passer par la loi pour que soit rendu un hommage aux victimes de la catastrophe de Furiani. Le sujet relève de la Fédération française de football plutôt que de la loi. La Fédération s'est mobilisée pour d'autres événements tragiques, mais pas pour celui-ci. C'est regrettable. Cela dit, je vous remercie, monsieur le rapporteur, de nous avoir associés à votre travail.

M. Max Brisson. – Je me joins à ces remerciements et je déplore également les défaillances du monde sportif et des gouvernements successifs, qui n'ont pas su répondre aux attentes. Cependant, nos concitoyens corses ne comprendraient pas que, face au drame de Furiani, nous ne faisons pas comme les députés unanimes.

M. Jacques Gersperrin. – Le Président de la République François Mitterrand s'était engagé, il y a une attente et, même s'il faut rester prudent face à un geste qui n'est pas

sans équivoque politique, je crois qu'il faut répondre à l'attente de ceux qui ont souffert dans leur chair.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le souhait de voter conforme nous fait écarter tout amendement. Nous ne nous démarquons pas du consensus.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. Thomas Dossus. – L'amendement n° 2 remplace le gel des matchs par une minute de silence : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Article unique		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FOLLIOT	1	Défavorable
M. FOLLIOT	2	Défavorable

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrôle budgétaire – Protection des épargnants – Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin une communication de MM. Jean-François Husson et Albéric de Montgolfier sur la protection des épargnants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous vous présentons effectivement ce matin les conclusions de nos travaux de contrôle sur la protection des épargnants. Ces travaux ont été initiés au début de l'année 2020, en ma qualité de rapporteur général. La crise sanitaire et ses conséquences économiques ayant bousculé le programme de travail de notre commission, je n'ai pas pu les mener à leur terme avant le dernier renouvellement sénatorial. Jean-François Husson et moi-même sommes convenus de les poursuivre ensemble, ce qui a été acté par notre commission en janvier dernier. L'essentiel des auditions a ainsi été conduit au cours du premier semestre 2021.

Ces travaux de contrôle ont tout d'abord été motivés par le contexte du marché de l'épargne français. Celui-ci est marqué par la persistance d'un environnement de taux bas, qui, conjugué à une inflation en hausse, érode considérablement le rendement des produits d'épargne les plus « sécurisés » et liquides, comme les livrets d'épargne. Cette faiblesse des rendements rend, aux yeux des épargnants, plus attractifs les produits risqués. En outre, la crise sanitaire s'est traduite par la constitution d'une épargne « forcée », qui est venue accroître le flux d'épargne sur un marché déjà très dynamique en France.

Dans cette perspective, nous avons entendu le sujet de la protection des épargnants comme l'ensemble des mesures permettant d'assurer aux épargnants les conditions nécessaires pour faire fructifier leur épargne. Il s'agit d'un véritable enjeu de pouvoir d'achat : la rémunération et les conditions d'exercice des intermédiaires financiers ont des conséquences déterminantes sur la performance servie pour les épargnants. Ainsi, la protection des épargnants s'entend comme la possibilité de leur offrir le meilleur accompagnement pour le rendement le plus performant.

Par conséquent, nous avons exclu du champ de nos travaux les thématiques liées à la protection des publics bancaires, qui ont déjà été largement abordées par notre commission, ainsi que les enjeux liés aux règles prudentielles, qui sont assez éloignés de la protection de la clientèle en tant que consommateurs de produits financiers ; nous avons aussi volontairement exclu la question du fléchage de l'épargne vers le financement de l'économie, qui est essentielle à nos yeux, mais s'éloignait du sujet, même si les épargnants y prêtent une attention croissante.

Le champ ainsi défini nous a amenés à entendre des économistes, des spécialistes de l'épargne, des administrations, des associations de professionnels, des autorités nationales et européennes de supervision. Nous avons également adressé deux questionnaires à l'Autorité des marchés financiers (AMF) et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

(ACPR). Cela nous a permis de dresser un état des lieux de l'épargne en France du point de vue de la protection des épargnants, et de formuler des propositions.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il me revient de vous présenter tout d'abord un état des lieux du marché de l'épargne en France. On identifie trois sujets : la protection normative des épargnants, la structuration du marché de l'épargne et le niveau des frais.

Premier constat, la protection normative des épargnants s'est considérablement étoffée ces dernières années. En particulier, les exigences en matière d'information de la clientèle et du devoir de conseil ont été renforcées sous l'effet de la réglementation européenne. En outre, les règles en matière d'encadrement des rémunérations continuent de diverger entre celles qui sont applicables aux assureurs et à leurs intermédiaires et celles qui sont applicables aux autres intermédiaires financiers. En effet, il est important de rappeler que ces deux catégories d'acteurs relèvent de deux corpus normatifs différents : la directive sur la distribution d'assurances, dite « DDA », pour le secteur assurantiel, et la directive concernant les marchés d'instruments financiers, dite « MIF 2 », pour les intermédiaires financiers.

En parallèle, les dispositifs d'alerte et de supervision ont été davantage développés, notamment avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi « Sapin 2 ».

Enfin, ce « bouclier normatif » s'est également adapté aux nouveaux produits d'épargne. Ainsi, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi Pacte », a étendu le pouvoir de blocage de l'accès aux sites internet par l'AMF à de nouveaux prestataires. Dans leurs champs de compétences respectifs, l'AMF et l'ACPR s'adaptent continuellement aux nouvelles arnaques et à la multiplication des offres frauduleuses, telles celles concernant les diamants, les cryptoactifs, les grands crus ou encore les fausses sociétés civiles de placement immobilier.

Deuxième constat, la structuration du marché de l'épargne est peu propice à l'amélioration de la performance servie aux épargnants, en dépit d'un taux d'épargne parmi les plus élevés d'Europe.

D'abord, le modèle historique de la « bancassurance », très implanté en France, a contribué à la *success story* de l'assurance vie depuis les années 1980. Or, l'assurance vie renforce l'intermédiation du marché de l'épargne français, ce qui a des conséquences très concrètes pour les frais acquittés par les épargnants. En effet, aux frais propres au support d'investissement s'ajoutent les frais de gestion du contrat de l'assureur.

Ensuite, le marché français présente un encours moyen par fonds plus faible que celui constaté dans d'autres pays européens, de l'ordre de 168 millions d'euros en France en 2018, contre 467 millions d'euros au Royaume-Uni. Or cette multiplication des « petits » fonds ne permet pas d'économies d'échelle et pèse nécessairement sur les frais.

Enfin, les auditions ont témoigné du fort attachement des épargnants à la culture du conseil. Or, et c'est tout le paradoxe de l'épargnant français, celui-ci est dans le même temps réfractaire à l'idée de rémunérer la fourniture de conseil sous la forme d'honoraires. Ce constat entraîne deux conséquences pour le marché de l'épargne. D'une part, la rémunération des intermédiaires repose sur la pratique des rétrocessions de commissions, à savoir une rémunération du distributeur par une partie des frais de gestion du support, par exemple une société de gestion, qui la lui reverse. Or cette pratique emporte un risque élevé de conflit

d'intérêts, car le distributeur est incité à orienter l'épargnant vers le produit dont le taux de commissionnement est le plus élevé. D'autre part, cette préférence des épargnants explique le faible développement de la gestion passive en France, contrairement à d'autres pays européens, au bénéfice de la gestion active, aux frais plus élevés.

Troisième constat, la performance des produits d'épargne est pénalisée par des frais élevés. Le marché de l'épargne est resté dynamique en 2020, en dépit de la crise sanitaire et économique. Nos travaux, centrés sur les frais appliqués aux produits destinés à une clientèle non professionnelle, ont toutefois montré que ce dynamisme ne profitait pas pleinement aux épargnants.

En effet, la performance brute des produits est diminuée de nombreux frais : frais de gestion du fonds, frais de courtage, éventuellement commissions de surperformance, frais d'entrée et de sortie. À cette première couche de frais, liés au fonds lui-même, s'ajoutent les frais liés au support de l'investissement, par exemple une assurance vie. Par conséquent la France se situe dans la moyenne haute des pays de l'Union européenne, en particulier quand on tient compte du fait que la détention de parts de fonds est le plus souvent indirecte, avec ces deux couches de frais.

Nous avons donc voulu évaluer l'impact de ces frais sur la performance nette servie à l'épargnant. Sur les simulations et les comparaisons qui seront proposées dans le rapport, trois éléments doivent être rappelés.

En premier lieu, il n'existe pas de base de données unique et consolidée, recensant l'ensemble des frais pratiqués. Nous avons donc utilisé les données de l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), sur 10 ans, en les extrapolant sur des durées de 20, 30 et 40 ans. Les données de l'ESMA s'appuient par ailleurs sur le pays de domiciliation du fonds et ne recouvrent que les frais courants, les frais d'entrée et les frais de sortie. En deuxième lieu, pour les comparaisons européennes, nous nous sommes appuyés sur un portefeuille « composite », avec différents produits : actions, obligations et produits diversifiés. En troisième lieu, nous avons voulu prendre comme exemple un montant d'épargne accessible, avec un versement initial de 5 000 euros et des versements mensuels de 100 euros. Les chiffres sont frappants. Après 10 ans, sur un fonds diversifié, 17 % de la performance sera captée par les frais en France, contre 11 % aux Pays-Bas ou 15 % au Royaume-Uni. Après 40 ans, c'est 57 % de la performance qui sera « perdue », contre 36 % aux Pays-Bas, 51 % au Royaume-Uni et 55 % en moyenne dans l'Union européenne.

Nous avons estimé les effets d'une baisse de 0,3 point des frais de gestion pour le même portefeuille : un épargnant gagnerait environ 500 euros à 10 ans, puis 2 500 euros à 20 ans, 8 500 euros à 30 ans et près de 19 000 euros après 40 ans. Les écarts les plus significatifs sont, à cet égard, ceux que l'on peut constater entre gestion active et gestion passive. En investissant dans un fonds indiciaire en actions, produit qui se distingue par ses frais beaucoup plus faibles qu'un même fonds en actions à gestion active, un épargnant accroîtra son rendement d'environ 16 % au bout de 30 ans, soit 44 500 euros dans notre cas-type.

Face à ce panorama, nous avons souhaité proposer des solutions concrètes pour mieux protéger les épargnants. Nous avons formulé 17 recommandations, réparties en quatre axes : l'encadrement des frais, la transparence, l'adaptation des produits et le contrôle des intermédiaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La question des frais est centrale. Notre premier axe consiste à renforcer l’encadrement de certaines catégories de commissions.

Au préalable, il convient d’indiquer que la question de la suppression des rétrocessions de commissions, comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, a jalonné l’ensemble de nos auditions. En effet, plusieurs arguments plaident pour une suppression de ce système : il impose une asymétrie d’information entre les souscripteurs et les distributeurs ; il encourage la souscription de produits avec un niveau de frais élevé, indépendamment du profil ou du besoin de l’épargnant – en ce qui concerne l’assurance vie, le taux de rétrocession des frais perçus par les gestionnaires d’actifs est ainsi de l’ordre de 57 %, ce qui est très important – ; le rendement pour l’épargnant est potentiellement plus faible en raison d’un processus de sélection des frais fondé sur la part de rétrocessions, et non sur la performance réelle.

Sur ce sujet, les assureurs et leurs intermédiaires, d’une part, et les intermédiaires financiers, d’autre part, ne sont pas logés à la même enseigne. En effet, si la directive « DDA » autorise la conservation des rétrocessions de commissions dès lors qu’elles n’ont pas d’impact négatif sur la qualité du service, la directive « MIF 2 » l’interdit pour le conseil indépendant, et l’autorise sous certaines conditions pour le conseil dit « non indépendant ». Dans cette dernière hypothèse, les conditions pour les conserver sont toutefois un peu plus exigeantes que pour les assureurs, dans la mesure où la directive prévoit que la rémunération par rétrocession doit permettre d’améliorer la qualité du service rendu. Ainsi, il n’est pas étonnant qu’un seul prestataire de services d’investissement ait choisi d’opter pour le statut d’indépendant en France.

Toutefois, au terme de nos travaux, nous avons exclu à ce stade une suppression sèche des rétrocessions, pour plusieurs raisons. L’expérience néerlandaise montre que leur suppression peut se traduire par une offre de produits plus limitée pour l’épargnant, les distributeurs ne vendant plus que les produits gérés par le groupe financier auquel ils appartiennent. Il y a aussi une dimension culturelle. Comme cela a été précédemment souligné, les épargnants français sont réfractaires à la pratique des honoraires, seule alternative à la rémunération en l’absence de rétrocessions. Enfin, la suppression des rétrocessions uniquement pour les intermédiaires financiers qui en bénéficient aujourd’hui augmenterait encore les divergences réglementaires entre ceux-ci et les assureurs.

En contrepartie de ce maintien à court terme, nous vous proposons plusieurs mesures visant à mieux encadrer les frais et la rémunération des intermédiaires.

Nous recommandons ainsi d’interdire les commissions de mouvement, c’est-à-dire les commissions perçues, en plus des frais de transaction, lors d’opérations d’achat ou de vente. Cette pratique correspond à une double charge pour les épargnants, et peut inciter les gestionnaires à « faire tourner » les portefeuilles, sans intérêt économique.

Il nous paraît aussi souhaitable de renforcer l’encadrement des commissions de surperformance, ces frais correspondant à une part variable des frais de gestion lorsque le fonds dépasse un indice ou un seuil déterminé. Si cette rémunération peut inciter la société de gestion à optimiser sa gestion du fonds, elle ne doit pas être pratiquée abusivement, *a fortiori* si le fonds a affiché des sous-performances les années précédentes. Par conséquent, il nous semble nécessaire de garantir l’application des recommandations de l’ESMA, à savoir que la commission de surperformance ne doit être exigible que si les sous-performances constatées au cours des cinq dernières années ont été compensées.

Les auditions ont fait état de divergences réglementaires importantes entre le secteur assurantiel et les intermédiaires financiers. Or ces divergences encouragent une concurrence réglementaire entre les produits, sans lien avec la performance servie à l'épargnant. Dans cette perspective, nous recommandons d'aligner les règles applicables aux intermédiaires financiers aux assureurs en ce qui concerne la conservation des rétrocessions pour le conseil non indépendant. De plus, nous recommandons de préciser le cadre législatif du mandat d'arbitrage en assurance vie, les sociétés de gestion de portefeuille étant aujourd'hui soumises par l'AMF à des règles plus strictes que les assureurs, en l'absence d'un cadre législatif dédié.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Notre deuxième axe vise à permettre à l'épargnant de faire un choix plus éclairé.

En effet, si l'information de l'épargnant n'a jamais été aussi étoffée et précise, les auditions ont souligné que ce « millefeuille » d'informations pouvait être contre-productif. Notre objectif principal est d'orienter les épargnants vers les produits qui sont les plus avantageux pour eux, ce qui implique qu'ils disposent d'informations claires sur l'ensemble de la gamme de produits qu'ils peuvent souscrire.

Dans cette perspective, nous souhaitons rendre obligatoire le référencement de produits indiciels à bas coûts dans tous les produits d'épargne fiscalement avantageux. Ces produits, basés sur la gestion passive, ne sont pas assez souvent proposés aux épargnants. Une visibilité accrue de ceux-ci permettrait d'encourager une saine concurrence avec les produits basés sur la gestion active.

En outre, le coût complet de l'assurance vie reste difficile à déterminer pour l'épargnant, en raison des différentes « couches » de frais qui caractérisent ce produit. Il serait souhaitable que l'ACPR propose, à échéance régulière, un comparateur public des frais moyens d'assurance vie.

Notre troisième axe consiste à développer et à adapter les produits existants aux nouvelles contraintes du marché de l'épargne. Le marché de l'épargne est concentré autour de quelques produits phares, qu'il nous semble possible d'améliorer afin de servir une meilleure performance aux épargnants.

Premièrement, s'agissant du plan d'épargne en actions (PEA), nous nous sommes interrogés sur la limite géographique actuellement en vigueur. Seules les actions cotées de l'Union européenne sont en effet aujourd'hui éligibles. Or l'avantage fiscal attaché au PEA se justifie pleinement par la volonté d'orienter l'épargne des Français vers le financement de l'économie nationale ou européenne. Nous avons donc écarté la suppression de cette limitation. En revanche, il nous semble important d'apporter des améliorations en cas d'acquisition d'une action inéligible. Ainsi, il conviendrait d'imposer aux banques de bloquer immédiatement l'achat par leurs clients d'actions inéligibles, et, en cas de litige ou de défaut d'information de l'épargnant, de prévoir un dédommagement partiel de celui-ci.

Deuxièmement, il nous semble indispensable d'augmenter la taille des fonds fiscaux, ceux qui permettent d'investir dans des sociétés non cotées en bénéficiant d'un avantage fiscal. Cela permettra de réaliser des économies d'échelle, qui se répercuteraient nécessairement sur le niveau de frais facturés aux épargnants.

Troisièmement, l'évolution du modèle de l'assurance vie est désormais une évidence, dans un contexte de baisse du rendement des fonds euro depuis plusieurs années.

Dans cette perspective, la question de la transférabilité ne peut plus être évitée. S'il est vrai que la loi « Pacte », dont j'ai été corapporteur pour ce sujet notamment, a élargi les possibilités de transférer son contrat en conservant l'antériorité fiscale, cette évolution n'a constitué qu'un tiède compromis par rapport aux dispositions qu'avait adoptées le Sénat en première lecture, à l'initiative de notre collègue Christine Lavarde. En effet, la transférabilité n'est aujourd'hui possible qu'au sein d'une même compagnie d'assurance, alors que nous avons proposé une transférabilité totale au bout de huit ans.

À l'époque, on nous avait répondu qu'un tel dispositif était de nature à compromettre la stabilité du secteur et le financement de long terme de l'économie. En effet, la perspective d'une fuite importante des contrats inciterait l'assureur à investir sur des obligations à durée moins longue, moins rémunératrice pour l'épargnant, contrairement aux produits de fonds propres des entreprises. En outre, un principe de transférabilité totale paraissait opposé à la logique des avantages fiscaux attachés à l'assurance vie, ceux-ci étant justifiés par le fait de maintenir son épargne « bloquée » sur une longue période... Cet argument est d'ailleurs assez contestable, dans la mesure où les rachats avant huit ans sont possibles.

En tout état de cause, nos travaux nous ont convaincus que la transférabilité totale entre assureurs était nécessaire afin d'accroître la concurrence entre les acteurs, et pour permettre aux épargnants de migrer vers des contrats plus performants, sans être « captifs » d'un cadre fiscal avantageux.

Pour ce faire, nous vous proposons deux recommandations. D'une part, nous suggérons de clarifier dans la loi les modalités de transfert au sein d'un même assureur afin de permettre d'aller vers une automaticité des demandes des épargnants. En effet, aujourd'hui, les assureurs semblent appliquer chacun leur politique d'acceptation des transferts, même si un engagement de place a récemment été pris pour remédier à la difficulté. D'autre part, nous souhaitons proposer à nouveau la transférabilité totale entre assureurs, sous réserve que le contrat ait été souscrit depuis plus de huit ans. Un plafond annuel de transfert pourrait également être prévu afin d'éviter des migrations massives, avec des rachats en catastrophe, et de sécuriser le secteur. Ces deux « garde-fous » nous semblent constituer un bon compromis avec le secteur, qui peine encore parfois à s'ouvrir à la concurrence.

Enfin, s'agissant du plan d'épargne retraite (PER), sa simplification par la loi « Pacte » lui a permis de rencontrer un franc succès. Fin 2020, l'encours total des PER représente 270 milliards d'euros, soit 12 % de plus qu'en 2019, et, pour la première fois, les épargnants considèrent que le PER constitue le meilleur placement pour la retraite, avant l'assurance vie. Ces évolutions nous semblent aller dans le bon sens, en particulier dans un contexte marqué par un avenir compromis pour les fonds euros.

Dans cette optique, nous proposons d'encourager la migration de l'assurance vie vers les PER en prorogeant au-delà du 1^{er} janvier 2023 le bénéfice de l'incitation fiscale mise en place par la loi « Pacte ».

En outre, si le marché des PER est en pleine croissance, celui-ci n'est pas assez concurrentiel. En effet, il se caractérise par une prépondérance des PER souscrits sous forme de contrats d'assurance vie, alors que la loi « Pacte » a justement prévu qu'ils puissent

prendre la forme d'un compte-titres, dans l'objectif d'ouvrir le marché aux sociétés de gestion et d'accroître ainsi la concurrence.

Si l'importance de ce produit d'épargne doit croître dans le financement de la retraite, il est nécessaire de s'assurer qu'un produit performant et peu onéreux soit également disponible pour tous les épargnants. En effet, bien trop souvent, les avantages fiscaux à l'entrée du PER sont à l'origine d'une « cécité fiscale » des épargnants, qui sont moins regardants sur le niveau de frais. Ainsi, nous proposons le déploiement d'un PER dont le fonctionnement reposerait uniquement sur des fonds indiciels et la gestion passive, afin de limiter les frais et de garantir une performance satisfaisante à l'épargnant. Sur le modèle du « NEST » britannique, qui correspond à un fonds de pension public, ce produit pourrait être géré par une entité publique, telle que, par exemple, la Caisse des dépôts et consignations. Un tel produit agirait sur le marché comme un « révélateur » de la performance accessible à peu de frais, et stimulerait la concurrence.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Le quatrième axe consiste à accentuer le contrôle des acteurs du marché de l'épargne, notamment des cagnottes en ligne. Celles-ci sont en plein « boom », avec une collecte multipliée par quatre en cinq ans, à 630 millions d'euros en 2020. Les cagnottes en ligne représentent un vrai risque au regard des pratiques de blanchiment et de financement du terrorisme. Nous proposons ainsi une obligation annuelle de « reporting » auprès de l'ACPR de la part de l'ensemble des acteurs du financement participatif.

En outre, il serait opportun de confier à l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (Orias) le contrôle de l'honorabilité des dirigeants et des salariés immatriculés auprès de ce registre. À l'heure actuelle, l'Orias exerce seulement un contrôle sur les dirigeants, grâce à un accès direct au casier judiciaire national. Le contrôle des salariés relève quant à lui de l'employeur et s'exerce sur le fondement d'une attestation sur l'honneur ou d'une copie d'un extrait de casier judiciaire. Or il est aisé de se procurer un faux extrait de casier judiciaire sur internet. Il serait dès lors préférable qu'un « tuyau » direct permette de contrôler les salariés de façon automatisée, ce qui éviterait d'ailleurs des charges supplémentaires. Il s'agit là de reprendre un apport de notre commission lors de l'examen de la proposition de loi sur la réforme du courtage en début d'année qui n'avait pas été retenu par la commission mixte paritaire.

Ensuite, s'agissant des conseillers en investissements financiers (CIF), ils font l'objet d'une corégulation *via* un système d'adhésion obligatoire à des associations professionnelles agréées par l'AMF, qui contrôlent elles-mêmes leurs adhérents. Ces associations devraient être soumises à un contrôle régulier, d'autant que l'AMF transmet désormais des signalements aux associations, en fonction des risques identifiés sur les CIF.

Enfin, nous proposons d'étendre le champ d'intervention de l'AMF au contrôle des investissements défiscalisés dans le logement locatif, notamment en matière de publicité. Nous avons tous à l'esprit le succès du « dispositif Pinel » : s'il encourage l'investissement immobilier en promettant des rendements garantis, il n'est pas sans risque pour les épargnants, lesquels peuvent être soumis à redressement fiscal alors qu'ils ont souscrit de bonne foi à des produits défiscalisés. Ces publicités ne sont pas toutes contrôlées. Les scandales sont malheureusement nombreux et des épargnants se trouvent ainsi ruinés.

Les Français n'aiment guère payer trop d'impôts et, quelquefois, la « carotte » fiscale est telle que les épargnants en oublient le rendement de leurs produits. Par le passé, j'ai

été conduit à prescrire l'interdiction de publicités mirifiques pour des produits extrêmement risqués et sujets à escroqueries. Bref, il est indispensable que l'AMF puisse, en s'appuyant sur son expertise, contrôler les publicités pour ces produits atypiques.

L'épargne des Français est abondante. Les rendements sont faibles alors que l'inflation remonte. Mieux rémunérer l'épargne des Français, telle est l'ambition de ce rapport.

M. Roger Karoutchi. – En résumé, heureusement que les Français sont épargnants parce qu'ils ont peur, parce qu'ils ne sont sinon ni rémunérés ni reconnus. Entre la force des taxes et les frais de gestion, je me demande ce que l'on gagne à épargner aujourd'hui...

L'opinion publique – j'en fais partie – est captive. Les Français ne sont pas spécialistes des produits de placement. Ils épargnent donc sur les produits les plus reconnus, qui ne rapportent rien ou pas grand-chose ; ils sont assommés de taxes et de frais de gestion. Quand valorisera-t-on enfin l'épargne des Français ?

Bercy prépare un texte sur les droits de succession, en vertu duquel les bénéficiaires de contrats d'assurance vie verraient leurs avantages progressivement supprimés. Quand il ne restera plus aucun avantage, soit les Français dépenseront pour consommer – c'est d'ailleurs peut-être l'objectif visé –, soit ils se tourneront vers la pierre ou d'autres placements plus concrets.

Avez-vous des informations sur cette réforme de l'assurance vie, qui vise à supprimer les avantages en matière de droits de succession ? Ne faudrait-il pas aller au-delà des simples éléments techniques de transférabilité, pour enfin valoriser l'épargne des Français ?

M. Vincent Delahaye. – Rediriger l'épargne vers l'économie est un enjeu majeur, d'autant que cette épargne est particulièrement importante. Plus l'épargne est risquée, plus elle peut rapporter – ou coûter. En contrepartie des garanties sur l'argent épargné, la rémunération est moindre ; faire croire aux gens qu'ils peuvent épargner sans aucun risque et bénéficier d'une rémunération intéressante revient à les bernier complètement.

Étant partisan de la liberté et de la responsabilité, je ne suis pas très favorable à l'encadrement. En revanche, il est effectivement essentiel de renforcer l'information et la transparence : l'épargnant doit pouvoir comparer les produits et faire son choix. En outre, je soutiens l'idée d'une facilitation des transferts : il faut éviter les produits captifs.

J'insiste, privilégions la responsabilité de l'épargnant. D'ailleurs, l'épargnant « de base » n'attend pas forcément un gain extraordinaire ; il veut seulement être assuré de pouvoir récupérer son argent en cas de difficulté.

M. Vincent Segouin. – Je rejoins les propos de mes collègues. Il y a quelques années, le taux de rémunération des contrats d'assurance vie pouvait atteindre 7 %, quand l'inflation était de l'ordre de 8 ou 9 %, ce qui impliquait une perte du pouvoir d'achat. Aujourd'hui, le taux est de 0,80 % une fois la totalité des frais prélevée.

En réalité, ce sont les prélèvements de l'État qui pèsent le plus. La contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale

(CRDS) ne cessent d'augmenter. Or votre rapport n'en parle pas. Avec un taux établi à 0,80 % et une inflation de 0 %, les Français gagnent aujourd'hui à épargner.

Vous recommandez de réglementer les intermédiaires. Cela me gêne particulièrement. Comme toujours, on considère que l'épargnant est crédule, qu'il est victime. En conséquence, on privilégie une protection de l'épargne au lieu de valoriser le travail et sa rémunération.

Si le PER fonctionne mieux que l'assurance vie, c'est parce que les versements à l'entrée sont déductibles fiscalement et socialement. Au terme, l'épargnant récupère un capital, ce qui était impossible par le passé. Le problème, c'est le prélèvement fiscal. Nos rapports devraient y accorder plus d'attention.

Si les avantages en matière d'abattements sur les droits de succession étaient supprimés, l'assurance vie n'aurait plus lieu d'être. N'oublions pas que 25 % de la dette de l'État est supportée par l'assurance vie. Sans cette dernière, comment l'État pourrait-il assurer sa crédibilité ?

M. Michel Canévet. – L'épargne est un sujet essentiel dans notre pays ; on ne cesse de rappeler combien elle est significative. Il serait temps de la réorienter davantage vers les entreprises et les fonds propres.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec mon collègue Vincent Segouin : la fiscalité est plutôt claire et peu confiscatoire, grâce au prélèvement forfaitaire unique (PFU) notamment. Il faut bien que l'État constitue ses ressources ! On ne peut pas constamment imposer de réduire les prélèvements obligatoires et mener des actions tous azimuts. Reste que les prélèvements doivent demeurer raisonnables.

Les banques imposent des frais assez élevés, mais leur situation n'est pas si mauvaise. Les recommandations en faveur de la transparence me paraissent donc positives.

En ce qui concerne le PER, quelles actions pourrait-on mettre en œuvre, au-delà du « NEST », de manière à orienter l'épargne vers l'investissement des entreprises ? Le PER rencontre un succès relatif ; il se développe petit à petit, grâce aux incitations. Si l'on considère que le PER constitue à l'avenir une perspective d'investissement pour les épargnants, autant l'orienter vers les entreprises.

L'épargne accumulée pendant la crise est estimée à un peu plus de 150 milliards d'euros. Comment l'orienter de façon efficiente ? Des initiatives complémentaires en ce sens sont-elles envisagées ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je vous remercie, messieurs les rapporteurs, pour ces travaux fort intéressants. Mes chers collègues, vous appelez de vos vœux la réorientation de l'excès d'épargne constitué pendant la pandémie vers l'économie. Dois-je vous rappeler que j'avais déposé une proposition de loi en ce sens il n'y a pas très longtemps ? J'espère que cette idée fait son chemin et que nous parviendrons à surmonter les obstacles.

Par la recommandation n° 9, vous suggérez de rehausser la taille des fonds fiscaux, qui permettent d'investir dans des entreprises non cotées. Cela signifie-t-il aussi réévaluer le ticket moyen à l'entrée pour souscrire une part de fonds ? Je vois mal comment cela pourra être réalisé : le montant investi par un souscripteur est en baisse constante. Vouloir constituer d'importants fonds est une bonne chose. Mais, plus les fonds sont gros,

plus il est difficile de sortir des taux de rentabilité interne (TRI). Bref, votre recommandation vise-t-elle la taille du fonds ou le montant même de la souscription ?

M. Claude Raynal, président. – La définition des épargnants pose question. De quoi parle-t-on ? Combien de personnes sont-elles concernées ? Il convient de distinguer l'épargne de précaution et le placement proprement dit, réalisé dans une perspective de rentabilité. Il nous faudrait dresser une typologie des épargnants.

Vous avez évoqué à de multiples reprises le prétendu succès du PER. Certes, il y a eu un appel d'air, mais les frais sont tellement élevés que l'État lui-même semble avoir mis en cause le succès de ce produit. Le PER devrait être moins « chargé » pour que son efficacité globale soit améliorée.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je rejoins les propos du président Raynal au sujet du PER. Certes, ce produit jouit d'un certain succès, mais il constitue aussi une déconvenue, compte tenu des frais qui affectent sa rentabilité.

Vous recommandez d'interdire les commissions de mouvement. Qu'en est-il également des frais d'arbitrage, par exemple quand un épargnant veut passer d'une gestion prudente de son PER assurantiel à une gestion plus dynamique ? Entendez-vous les réduire eux-aussi ?

L'avantage fiscal du PER, que vous proposez de proroger au-delà du 1^{er} janvier 2023, était au départ conçu comme une incitation temporaire. Je ne suis pas certain que beaucoup de personnes aient conscience que l'avantage va s'arrêter aussi vite. Qu'en pensez-vous ?

M. Christian Klinger. – Les banques en ligne se développent progressivement. Bien qu'elles proposent des commissions moindres, elles ne fournissent aucun conseil. Que pensez-vous du développement de la *fintech*, qui capte de plus en plus de flux financiers et propose des produits virtuels, tels que les bitcoins et des fonds non diversifiés sur des actions ? Cette tendance est-elle, selon vous, en augmentation ?

M. Patrice Joly. – Doit-on conclure définitivement que le rendement net de la gestion passive est supérieur à celui de la gestion active ? Votre rapport cible l'échelle européenne ; au regard des frais que l'on constate en France, l'écart est encore plus net. Cela semble surprenant, voire scandaleux.

M. Thierry Cozic. – L'épargne ressemble à une sorte de jungle qui compte énormément de dispositifs. N'y aurait-il pas une volonté du monde de la finance de contourner les recommandations et de créer davantage d'entraves pour l'accès à l'épargne ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La question de notre collègue Patrice Joly est très éclairante. La gestion indicielle, qui se contente de suivre l'indice, sans stratégie sur les actifs, offre une performance supérieure à la gestion pilotée d'un portefeuille. En pratique, il est très difficile de battre l'indice à long-terme. Cela explique le succès des produits uniquement indiciels aux États-Unis.

Tout travail mérite salaire ; il est bien sûr tout à fait normal qu'un intermédiaire financier soit rémunéré. Cependant, en France, la rémunération pèse sur le rendement et certaines formes de rémunération sont très contestables. Rémunérer le conseil ne fait pas

partie de la culture française. C'est pourquoi nous n'avons pas proposé de prohiber les rétrocessions de commissions, contrairement au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Les intermédiaires perçoivent une rémunération au titre des commissions de mouvement. Ce n'est pas forcément très sain, car ils vont chercher à multiplier les opérations d'achat et de vente de façon à consolider leur rémunération. Aussi, les commissions de mouvement peuvent être contreproductives et peser sur le rendement.

Quant aux frais, ils doivent être mieux encadrés. Les pays qui ont choisi d'interdire les commissions ont leurs raisons. La transparence a ses limites en ce qui concerne les commissions de mouvement : dans certains cas, il est préférable de privilégier un encadrement réglementaire et législatif.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'épargne des Français est multiple. Certains placements d'épargne sont peu liquides, par exemple en matière immobilière. D'autres au contraire sont hyperliquides, comme les comptes courants : leur solde bénéficiaire est très important, sans aucune perspective de rémunération. C'est un phénomène que l'on observe depuis quelques années et qui s'est renforcé. Peut-être les Français ne trouvent-ils pas assez d'intérêt à certains produits d'épargne ? Ce qui me frappe, c'est le déni et l'absence de réponse des acteurs, notamment de la part du marché de l'assurance.

Nous avons tenté d'identifier précisément les épargnants. Cependant, nous n'avons pas de données claires et consolidées sur le recours aux divers produits d'épargne selon les profils d'épargnants, je regrette cette opacité.

Souvent, les bénéfices immédiats d'avantages fiscaux l'emportent sur la volonté de gagner en rentabilité année après année. C'est un fait dont nous ne saurions nous contenter, d'autant que, dans le même temps, les Français souhaitent accroître la rémunération de leur épargne.

Je ne suis pas non plus un adepte de la surréglementation, monsieur Delahaye. Mais il faut oser stimuler la concurrence – ce ne peut être que profitable ! Si l'on ne fait pas bouger les choses, l'épargnant aura une rémunération moindre, alors qu'il faut aussi renforcer sa confiance. L'assurance vie demeure par ailleurs très dynamique : nous avons certes constaté une décollecte sur les contrats d'assurance vie en 2020. Cependant, une collecte de plus de 10 milliards d'euros sur les huit premiers mois de l'année 2021 a ensuite été réalisée.

Il faut aussi se préoccuper des PER sous forme de comptes-titres, car ils présentent une possibilité de rémunération plus forte. Au sein de l'assurance vie, les unités de compte connaissent par ailleurs un fort développement et représentent 38 % de la collecte au cours des derniers mois.

En matière de fiscalité, une visibilité à long terme est nécessaire, de même qu'un respect de l'engagement initial. Il y a quelques années, des contrats offraient la faculté de récupérer un capital ou une rente, avec des frais, certes, mais aussi avec des avantages fiscaux et des taux garantis pouvant aller jusqu'à 4,5 %. L'État doit être attentif à ne pas changer les règles trop souvent : de nouvelles dispositions plus avantageuses risquent d'entraîner une décollecte ; des dispositions moins avantageuses risquent de rendre l'épargnant prisonnier de l'engagement qu'il a tenu.

Monsieur Karoutchi, les Français ont intérêt à réaliser des placements d'épargne qui financent l'économie.

M. Roger Karoutchi. – Cela va-t-il perdurer ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C'est trop tôt pour le savoir, nous ne disposons pas encore d'informations sur cette réforme à venir. L'assurance vie est, comme le prix des carburants, un sujet sensible et révélateur du niveau de confiance des Français. Bousculer les choses avec excès risquerait de provoquer une vive opposition. Ceux qui épargnent moins en moyenne seront davantage affectés : pour eux, la parole de l'État doit être tenue. Quant à ceux qui ont plus de moyens, ils trouveront les conseils appropriés pour faire migrer leur épargne.

Nous continuerons d'avoir des débats sur la fiscalité avant le printemps 2022 et bien après. L'État devra probablement, de toute façon, trouver le moyen de constituer des recettes nouvelles, sous forme de taxes ou d'impôts – je ne crois pas aux recettes exceptionnelles.

M. Vincent Segouin. – C'est terrible !

M. Jean-François Husson, rapporteur – Madame Paoli-Gagin, les fonds de plus petite taille sont plus pénalisants en moyenne, puisque les économies d'échelle y sont par définition moins importantes. Les opérateurs doivent rogner sur la masse de frais qui grèvent les produits. **Sur le principe**, les fonds de proximité sont une bonne idée, mais relèvent peut-être d'un phénomène de mode, avec l'idée de « circuits courts », y compris en matière d'épargne financière. Nous parlons bien par ailleurs dans notre recommandation de la taille globale du fonds, sans montant minimal par souscripteur.

Enfin, et nous insistons sur ce point, davantage de transparence et de conseil ne pourra que renforcer le choix des épargnants. Ainsi, Monsieur Cozic, même si je suis plutôt favorable aux idées libérales, je pense qu'il faut un cadre, afin que les dispositifs soient réglementés et, si possible, justement réglementés, de manière à avoir de la stabilité et de la visibilité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'épargne des Français est globalement abondante. Il s'agit non pas de sur-réglementer, mais d'encadrer et d'inciter à aller vers de nouveaux produits. À mon sens, avec le retour de l'inflation, cela va devenir de plus en plus essentiel.

La commission autorise la publication de la communication des rapporteurs sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 13 octobre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Désignation d'un rapporteur

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, par courrier en date du 6 octobre dernier, M. le Premier ministre a fait connaître à M. le Président du Sénat le souhait de M. le Président de la République de reconduire M. François Villeroy de Galhau dans ses fonctions de gouverneur de la Banque de France, pour une durée de six ans.

Cette décision est soumise à l'avis préalable des commissions des finances des deux assemblées, qui entendront M. Villeroy de Galhau la semaine prochaine, mercredi 20 octobre, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ; elles s'exprimeront par un vote.

En application du paragraphe 2 de l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, tel qu'il résulte des modifications adoptées en juillet dernier par notre assemblée, « lorsqu'elle est consultée selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, la commission désigne un rapporteur chargé de préparer l'audition ».

Il vous est donc proposé de mettre en œuvre cette disposition nouvelle.

La commission désigne M. Jean-François Husson rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de gouverneur de la Banque de France en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010 838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

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 des amendements au texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous allons examiner, sur le rapport de notre collègue Mme Nadine Bellurot, les avis que pourrait donner notre commission sur les amendements de séance déposés sur la proposition de loi visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative, qui sera examinée demain après-midi en séance publique, dans le cadre de l'espace réservé au groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE).

Le 29 septembre dernier, la commission n'avait pas adopté la proposition de loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Avant l'article unique

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement n° 1 rectifié *ter* proposé par notre collègue Michel Canévet me semble irrecevable, car il traite d'un dispositif tout à

fait différent du code général des impôts : il concerne le mécénat d'entreprise, alors que cette proposition de loi porte sur les réductions d'impôt pour les dons consentis par des particuliers.

L'amendement n° 1 rectifié ter est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Huit autres amendements ont été déposés par M. Éric Gold, pour tenir compte des remarques que nous avons formulées lors de l'examen du rapport. Cependant, comme nous avons rejeté le texte en commission, et par souci de cohérence, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'ensemble de ces amendements.

Articles additionnels avant l'article unique

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 7 rectifié et 8 rectifié.

Article unique

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 4, 3, 2 et 5.

Intitulé de la proposition de loi

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 6 et 9.

Remplacement d'un rapporteur

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

Proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant le rapport de Mme Christine Lavarde sur la proposition de loi visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, qui nous a été transmise par l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle que notre commission a délégué au fond l'examen de trois des huit articles de la proposition de loi à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à savoir les articles 2, 4 et 7, que celle-ci a déjà examinés hier – nous n'aurons qu'à les intégrer dans le texte de la commission. Je salue à cet égard la présence de M. Pascal Martin et de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteurs pour avis.

Cette proposition de loi s'inspire largement du travail accompli par la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, dont la rapporteure était Mme Nicole Bonnefoy, et qui avait donné lieu à l'adoption d'une première proposition de loi par le Sénat, l'an passé, sur le rapport de

M. Jean-François Husson. Nous avons tous regretté que l'Assemblée nationale ne reprenne pas à son compte cette initiative et qu'elle adopte son propre texte.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Je vous rappelle le contexte de cette nouvelle proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale : la mission d'information sénatoriale, la proposition de loi sénatoriale de janvier 2020, puis cette proposition de loi, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2020, près d'un an après les travaux du Sénat, et adoptée très vite, le 28 janvier 2021. Depuis, rien... jusqu'à ce que le texte, à la faveur de la navette parlementaire, nous revienne désormais.

Au préalable, je souhaite rappeler ce qu'est un régime assurantiel. Un assuré verse une prime pour se prémunir contre un risque, et l'assureur, en cas d'aléa, verse une indemnité pour couvrir les dommages. Dans tous les cas, jamais l'indemnité ne dépasse le coût du dommage ; elle n'a pas vocation à améliorer l'existant.

L'assurance contre les catastrophes naturelles est financée par une surprime de 12 % assise sur le montant de la prime d'assurance contre les dommages. Le montant est faible, car la mutualisation des risques est très importante. Le code des assurances précise la mise en œuvre de cette garantie.

Une catastrophe naturelle correspond à une inondation, une coulée de boue, un mouvement de terrain, un séisme, un raz-de-marée, un cyclone, une avalanche, une sécheresse ou un effondrement de terrain dû à des cavités. Ce n'est ni une tempête ni un épisode de grêle : ces aléas ne sont pas pris en charge par ce régime d'indemnisation. Les indemnités couvrent le bâti ; cheptels, récoltes, bâtiments légers, marchandises transportées, avions, bateaux et péniches ne sont pas couverts.

Il existe un schéma de réassurance, fondé sur un partage des primes entre les assureurs et la Caisse centrale de réassurance (CCR) et sur une répartition de la prise en charge des indemnisations. La CCR dispose de la garantie de l'État, garantie sollicitée une seule fois, en 1999.

En parallèle, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », plus récent et créé en février 1995, poursuit un objectif de prévention des dégâts en cas de survenance d'un aléa, non d'indemnisation.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à renforcer la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par l'État et de l'ensemble du dispositif.

Prenons un exemple concret. Un séisme survient, votre maison s'écroule. Vous faites une déclaration à la mairie et à l'assureur. La mairie agrège les demandes d'indemnisation et les fait remonter à la préfecture, qui sollicite des rapports d'expertise technique, réalisés par les services de l'État compétents, comme Météo France ou le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). La communication de ces rapports n'est aujourd'hui pas systématique. Demandes et rapports sont transmis à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur, qui instruit les dossiers et transmet son avis à une commission interministérielle chargée de constater l'état de catastrophe naturelle. Cette commission s'assure que les critères relatifs à l'origine naturelle et à l'intensité anormale de l'aléa soient bien réunis pour reconnaître l'état de catastrophe

naturelle, et elle transmet un avis simple aux ministres concernés, qui peut alors déclarer reconnaître l'état de catastrophe naturelle.

Depuis 2016, la commission se réunit toutes les trois semaines et elle examine 5 500 dossiers par an ; elle en rejette près d'un tiers. Environ 60 % des dossiers étudiés portent sur le risque retrait-gonflement des argiles (RGA), dit « risque sécheresse ».

L'arrêté ministériel déclarant l'état de catastrophe naturelle détermine les zones, les périodes prises en compte, la nature des dommages couverts par la garantie catastrophe naturelle, dite « garantie Cat Nat ». L'arrêté doit être publié dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes des communes en préfecture.

Il existe une procédure accélérée, plus rapide, qui permet d'afficher la prise en compte politique du sinistre.

Nous comptons 82 000 indemnisés par an, dont 72 000 particuliers.

Il est possible de former des recours, prévus par le code des relations entre le public et l'administration : sur les 300 à 400 recours gracieux sollicités par an, 90 % concernent le risque RGA.

L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie le code des assurances, en motivant la décision directement dans l'arrêté interministériel, et non plus dans la décision prise par le préfet de département et transmise à chaque commune. La notification de la décision à la commune précise les conditions de communication des rapports d'expertise. Dans l'arrêté, est mentionnée la possibilité, pour les communes et les sinistrés, de former un recours gracieux. Ces dispositions prennent en compte les critiques formulées par la mission d'information du Sénat, qui insistait sur l'opacité de la procédure et la faible motivation des décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Je souhaite vous proposer d'adopter deux amendements. Le premier d'entre eux prend acte au fait que les dispositions relatives au recours gracieux n'ouvrent pas de nouveaux droits aux sinistrés et aux communes. La loi n'est pas le bon véhicule pour récapituler les droits des sinistrés, qui existent déjà dans le code des relations entre le public et l'administration. Évitions les lois bavardes.

Le second amendement concerne la précision des voies et délais de recours par les arrêtés ministériels. Nous ne parlons que des recours gracieux, alors que les recours contentieux existent bien. Il s'agit donc d'une précision rédactionnelle importante.

L'article 2 a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

L'article 3 revient sur la modulation de franchise applicable aux sinistrés des collectivités qui ne sont pas dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Aujourd'hui, une franchise reste à la charge de l'assuré ; elle varie selon l'usage du bâtiment, qu'il soit professionnel ou non, et selon l'aléa climatique. Dans les communes sans PPRN, la franchise est modulée en fonction du nombre de constatations de l'état de catastrophe naturelle intervenues pour le même risque au cours des cinq dernières années. Chaque année, 5 600 sinistrés particuliers voient leur franchise modulée ; dans 42 % des cas, elle est doublée à la suite de la troisième reconnaissance, en cinq ans, de l'état de catastrophe naturelle à cause d'une sécheresse. La proposition de loi supprime cette

modulation de franchise des habitants des communes sans PPRN. En revanche, elle maintient une telle franchise pour les biens assurés par les collectivités pour lesquelles un PPRN a été prescrit mais n'a pas été approuvé dans les délais réglementaires.

Par ailleurs, en séance, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter un amendement précisant que les caractéristiques de la franchise sont définies par arrêté. En séance, le Gouvernement a précisé ses intentions en indiquant qu'un arrêté ministériel viendrait ainsi fixer un plafond de franchise pour les petites entreprises. Il devrait également prévoir que les assureurs puissent aligner, dans les contrats d'assurance, le niveau de la franchise catastrophe naturelle sur celui des autres garanties, par exemple la franchise pour l'assurance tempête. Enfin, en déplaçant la franchise des grandes entreprises, ces dernières seraient incitées à adopter des mesures de prévention. Voilà qui répond aux préoccupations présentes dans certains amendements qui ont été déposés.

La suppression partielle de la modulation reprend l'article 4 de la proposition de loi de Mme Bonnefoy ; elle n'entraîne pas de surcoût significatif pour le régime.

L'examen de l'article 4, qui crée une commission nationale consultative des catastrophes naturelles, a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Il s'agirait d'une nouvelle instance qui n'aurait pas vocation à traiter des dossiers particuliers, mais plutôt à réfléchir à la pertinence des critères retenus pour la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

L'article 5 traite du délai de publication de l'arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle et des différents délais de la procédure d'indemnisation. Sur ce dernier point, je vous propose d'adopter un amendement pour aller plus vite encore dans le versement de l'indemnisation : le délai passerait, pour le versement, d'un mois à dix jours.

Les dispositions relatives aux modalités d'indemnisation de l'assuré sont tout à fait intéressantes. Les indemnisations, dans la rédaction actuelle, doivent couvrir les travaux permettant de mettre un arrêt aux désordres existants dans la limite de la valeur de la chose assurée, si la solidité du bâti est constatée, et ce uniquement en cas de sécheresse. Ainsi, nous sortons du régime assurantiel classique. Mettre fin aux désordres en matière de risque RGA représente des coûts énormes. Installer des pieux dans les fondations d'une maison coûte extrêmement cher, et les dépenses excèdent souvent la valeur du bien assuré.

Quid des dépenses de prévention, en amont, pour diminuer le coût des risques ? L'État a un rôle à jouer. Le Gouvernement réfléchit à la question, car le risque RGA est bien le risque majeur pour le régime d'indemnisation, risque difficile à indemniser. Cette proposition de loi apporte des corrections, mais pas une réponse d'ensemble. Il semblerait qu'un nouveau vecteur législatif puisse venir peut-être traiter la question de ce risque sécheresse.

L'article 6 concerne la prise en charge des frais de relogement d'urgence des sinistrés. Le régime « Cat Nat » n'indemnise que les dommages matériels infligés aux biens. Les frais annexes peuvent être pris en charge par les assureurs en fonction des stipulations du contrat, ou par le Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) des collectivités, sous certaines conditions. La proposition de loi inclut dans son périmètre les frais de relogement d'urgence si le bien sinistré est la résidence principale et qu'il est rendu inhabitable, ainsi que les frais d'architecte et de maîtrise d'ouvrage associés à la remise en état de l'habitation. Le surcoût, modéré, est estimé entre 6 à 10 millions d'euros.

L'article 7, délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, propose un rapport sur les actions de prévention du risque RGA. Encore un rapport...

L'article 8 étend le délai de dépôt d'une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à 24 mois, contre 18 mois auparavant. Les dommages liés aux sécheresses ne sont pas visibles immédiatement. Ces dispositions reprennent l'article 4 de la proposition de loi de Mme Bonnefoy.

Cette proposition de loi de l'Assemblée nationale reprend ce que le Sénat avait voté il y a deux ans... autant de temps perdu. Le Gouvernement, lors de la lecture à l'Assemblée nationale de la proposition de loi sénatoriale, aurait simplement pu réécrire certaines dispositions par voie d'amendements.

Au-delà se pose la question de la manière dont notre société se prépare à ces aléas climatiques. Les coûts de ces risques pour notre société sont très importants. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoit déjà une augmentation des crédits du fonds Barnier, notamment pour reloger des populations dans des zones plus sûres. Le risque RGA est présent dans presque tous nos départements. Le nouveau bâti doit prendre en compte ces aléas ; or les surcoûts de construction ne sont pas négligeables.

Enfin, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi, dans la rédaction qui vous a été distribuée.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Le système est aujourd'hui à bout de souffle. Il a été imaginé en 1982 ; or, quarante ans plus tard, nous faisons face à une crise climatique majeure. Les phénomènes naturels d'une intensité anormale se multiplient, et le risque RGA touche tout le territoire. La procédure de reconnaissance et d'indemnisation est considérée comme opaque, complexe et parfois injuste. Il était temps de répondre aux attentes pour faciliter les démarches, renforcer la transparence et mieux accompagner les communes et les sinistrés.

Cette nouvelle proposition de loi est un véritable plagiat des travaux du Sénat. La procédure accélérée nous a obligés à mener les auditions et à bâtir notre réponse en moins de deux semaines.

L'article 2 sur le délégué départemental permet au maire d'avoir un seul interlocuteur : voilà une bonne chose. Cependant, je suis très mitigé sur l'ensemble de la proposition de loi, car la difficulté majeure n'est pas abordée. Le risque RGA concerne 4 millions d'habitations sur le territoire national, pour un coût de travaux moyen de 70 000 euros. Cela représente le chiffre colossal de 285 milliards d'euros d'investissements à prévoir !

En deux semaines, nous n'avons pu que dresser un constat, et dessiner des pistes. Nous proposons la création d'un régime juridique spécifique et l'élaboration de nouveaux financements. Certaines personnes ont mis toutes leurs économies dans leur maison ; ils se retrouvent parfois dans des situations inextricables, auxquelles cette proposition de loi n'apporte pas de réponse. Leur apporter des réponses, voilà le sujet essentiel.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Les aléas climatiques ne sont plus l'exception. Il s'agit d'inclure désormais les conséquences du réchauffement climatique dans les politiques de prévention et les régimes d'assurance, objet de la mission d'information sénatoriale. S'ajoute l'exigence de transparence des autorités administratives.

La mesure d'un aléa est réalisée sur le fondement de son intensité. Pour la sécheresse, voilà qui est difficile, car les conséquences, insidieuses, apparaissent dans le temps : Michel Vaspert, président de la mission d'information du Sénat sur ce sujet, disait que c'est un véritable cancer. Des bâtiments s'écroulent des années après un épisode de sécheresse, et plus de 70 % du territoire est concerné par ce risque RGA.

Les travaux du Sénat, très importants, avaient duré un an. Deux ans se sont écoulés, et les élus et les sinistrés attendent toujours cette réforme. Michel Vaspert et moi-même sommes allés voir tous les ministères, y compris le responsable de la commission interministérielle, qui nous disait qu'il n'y avait aucun problème – nous étions sortis de cette réunion assez agacés. Avec sa proposition de loi votée à l'unanimité, le Sénat a fait preuve de responsabilité et de perspicacité.

Dans ce texte de l'Assemblée nationale, *quid* du risque RGA ? Nous avons voulu répondre à ce problème en mettant en place un dispositif particulier, qui vous sera présenté, et dont j'espère qu'il sera accepté – le Gouvernement, lui, ne propose rien. Il s'agit bien d'organiser la résilience, et non de boucher trois fissures. Je tiens donc beaucoup aux deux amendements sur le crédit d'impôt et sur l'extension à cinq ans du délai de prescription.

Pour conclure, je rappelle qu'un euro de prévention, c'est sept euros économisés dans le cadre de l'indemnisation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je regrette les mauvaises manières réservées à la proposition de loi du Sénat. Le propos conclusif du rapporteur Mme Lavarde est sûrement le plus éclairant : il faut dresser un véritable état des lieux sur la façon dont nous pourrions nous projeter dans l'avenir, notamment pour le risque RGA.

La loi a déjà prévu beaucoup de choses. Je constate que les règles existantes sont mal appliquées, et que l'urbanisation est parfois mal contrôlée – l'État et les collectivités sont responsables – et les difficultés retombent sur les particuliers et les assurances. Cet état des lieux est donc nécessaire. Nous devrions être plus stricts pour l'application des règles et la politique de prévention. Il s'agit de réduire la facture, et de ne pas faire payer nos défaillances par les particuliers.

M. Marc Laménie. – Merci aux rapporteurs pour ce travail collectif qui concerne nombre de communes. Bien que les inondations touchent souvent le sud de la France, elles se sont récemment produites en Allemagne et en Belgique, faisant beaucoup de victimes. En dépit de la complexité de la procédure de reconnaissance, celle-ci peut être mise en œuvre rapidement par les représentants de l'État dans des délais relativement courts. Dans ce cas, pourquoi vouloir renforcer la transparence des décisions ? Les plans de prévention des risques inondation (PPRI) dont on parle beaucoup constituent une procédure lourde, avec des implications en termes d'urbanisme. Quant aux incendies de forêt, qui ont touché le Var et affectent fortement les habitations, sont-ils également pris en compte ?

M. Emmanuel Capus. – Je félicite Mme le rapporteur pour la qualité – habituelle – de son rapport sur un sujet extrêmement important qui, du fait du réchauffement climatique, affectera l’ensemble de nos départements. Je regrette que nos collègues députés n’aient pas saisi l’occasion de montrer leur respect pour le travail de qualité du Sénat, d’autant que les travaux de fond réalisés par la mission d’information, par Nicole Bonnefoy, se révélaient suffisants pour montrer notre estime réciproque. Sur un sujet qui concerne particulièrement les collectivités territoriales, le Sénat doit avoir la priorité. L’article 2 du présent texte crée un nouveau poste de délégué aux catastrophes naturelles. Cela ne risque-t-il pas de compliquer le dispositif et de ralentir les procédures ? Ce rôle ne revient-il pas au préfet ?

Mme Isabelle Briquet. – Je remercie les rapporteurs d’avoir précisé les enjeux particuliers de l’indemnisation des catastrophes naturelles, les contours de ce texte, et d’avoir rappelé combien ce sujet est connu de notre assemblée. C’était d’ailleurs l’objet de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy que le Sénat avait votée à l’unanimité en janvier 2020. Le texte qui nous est soumis est inadmissible sur la méthode, comme l’a dit avec plus de nuance M. le rapporteur général. Par ailleurs, que de temps perdu alors que nous aurions pu valider un texte opérationnel !

Sur le fond, le texte contient une avancée pour les sinistrés. Pour autant, le dispositif du crédit d’impôt pour la prévention des aléas climatiques, qui figurait dans le texte de notre collègue, n’a pas été repris. C’est pourquoi nous vous proposons de le réintégrer par voie d’amendement. De même, les conditions de l’indemnisation prévues à l’article 5 nous paraissent trop restrictives et risquent de porter préjudice aux sinistrés. Enfin, l’extension du délai de prescription de deux à cinq ans pour obtenir une indemnisation est de bon sens pour les dommages résultant des mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation.

En conclusion, nous voterons ce texte, car il représente tout de même une amélioration. Et il ne tient qu’à nous de l’enrichir.

M. Vincent Segouin. – Ayant fait partie de la mission d’information sur la gestion du risque climatique, je retiens surtout que c’est la reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle en cas de sécheresse et les enjeux liés aux sols argileux qui posaient le plus de problèmes. J’entends qu’il faut à tout prix améliorer la construction des bâtiments, ce qui passe par l’augmentation des diagnostics, déjà assez nombreux, au risque de susciter le désintérêt de nombreux ménages et d’entraîner la désertification de certains territoires. Je regrette le manque d’ambition de l’État pour les dépenses de prévention. Or un euro dépensé en faveur de la prévention, c’est 7 euros économisés au titre des sinistres ! Enfin, l’assurance couvre des risques accidentels. Cela signifie qu’un phénomène répétitif n’est plus du ressort de l’assureur. Par conséquent, les risques ne seront plus couverts dans certaines zones. C’est pourquoi j’ai déposé des amendements en ce sens.

M. Christian Bilhac. – Je reconnais que des erreurs d’urbanisation ont été commises, mais pas partout. Dans mon département, les dégâts subis à la suite de la sécheresse ont touché des maisons construites dans les années 1960 qui avaient été jusqu’à présent préservées. S’agissant des inondations, sans parler de faute des services d’urbanisme, on a constaté des détournements de la décision prise en faveur de la surélévation de l’habitation. Les rez-de-chaussée qui devaient juste servir à protéger des inondations sont devenus des pièces à vivre. Un travail doit être réalisé à ce sujet.

M. Jean-Michel Arnaud. – En vertu du code des assurances, l'affectation de l'indemnité à la réparation d'un immeuble bâti suppose un arrêté du maire, qui doit non seulement prescrire des mesures de remise en état compatibles avec l'environnement, mais peut également édicter les conditions de l'affectation de l'indemnité. Or, dans la pratique, l'arrêté n'est pas pris, et l'obligation d'affectation de l'indemnité est inopérante. Ne serait-il pas opportun que l'arrêté du maire ne soit plus une condition nécessaire à l'utilisation effective de l'indemnité à la réparation ? De surcroît, le maire ne pourrait-il pas prescrire certaines mesures de réparation sans remettre en cause le principe général d'indemnisation ?

M. Claude Raynal, président. – Lorsque l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté, le délai dont dispose l'assuré pour déclarer le sinistre est très court, ce qui pose souci notamment en période estivale.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Monsieur Capus, le délégué départemental ne complexifiera ni ne ralentira la procédure : le nombre de dossiers susceptibles d'être éligibles au dispositif « Cat Nat » augmente très sensiblement ; de plus, le préfet remplit déjà de nombreuses tâches. Cette spécialisation devrait simplifier et accélérer le dispositif, en permettant aux maires et aux sinistrés d'avoir un interlocuteur nommé désigné.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – Le rapport sénatorial proposait la création d'une cellule départementale destinée à rassembler les acteurs concernés par ces aléas, dont les élus, afin qu'ils partagent leur expérience en la matière. L'Assemblée nationale a préféré un délégué départemental. Pourquoi pas, mais quels moyens vont lui être attribués ? Quand on voit ceux qui sont alloués aux services de l'État dans le département, je m'interroge quelque peu. À ce propos, l'amendement de Mme Estrosi-Sassone est intéressant en ce qu'il prévoit un délégué départemental référent au sein de la commission. Les deux ne sont pas incompatibles.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Monsieur Laménie, comme je l'ai dit en propos liminaire, l'incendie ne fait pas partie des aléas couverts par le dispositif « Cat Nat ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L'amendement COM-30 prévoit que l'arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle mentionne les voies et délais de l'ensemble des recours possibles, et non pas uniquement ceux qui sont applicables aux recours gracieux.

L'amendement COM-30 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit une communication sur l'état de catastrophe naturelle à « chaque commune et administré concerné ». Aujourd'hui, l'arrêté est publié par la commune sur son panneau d'affichage. Eu égard aux difficultés liées à l'envoi des cartes électorales, on peut se demander si les administrés seront mieux informés avec l'ajout de cette disposition : avis défavorable.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement COM-31 vise à supprimer des dispositions redondantes qui sont déjà prévues par le code des relations entre le public et l’administration.

L’amendement COM-31 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – J’émettrai un avis de sagesse sur l’amendement COM-6 rectifié. La motivation d’une décision administrative doit être accessible aux citoyens – cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant. On a parfois le sentiment qu’elle s’exprime dans un langage peu compréhensible pour nos concitoyens. Il est peut-être nécessaire de rappeler cette obligation.

L’amendement COM-6 rectifié est adopté.

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

Article 2

L’article 2, délégué au fond à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 2

L’amendement COM-8 rectifié n’est pas adopté.

Article 3

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – La rédaction de l’amendement COM-12 soulève une interrogation. S’agit-il d’une franchise par assuré ou par nature de biens ? En cas de catastrophe naturelle, deux contrats d’assurance peuvent être mobilisés, qui n’ont pas été forcément conclus chez le même assureur : le contrat multirisque habitation et le contrat automobile en cas de garantie complémentaire pour les dommages aux biens. En l’espèce, une seule franchise s’appliquerait-elle ? La franchise participe de l’équilibre du dispositif d’indemnisation. Si l’on joue sur ce paramètre, il faudra ensuite modifier la prime versée par les assurés. Pour toutes ces raisons, je sollicite le retrait de cet amendement, et à défaut, j’émettrai un avis défavorable.

L’amendement COM-12 n’est pas adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Comme je l’ai dit, le Gouvernement a pris des engagements pour moduler, à tout le moins limiter le niveau des franchises pour les petites entreprises. L’amendement COM-1 tel qu’il est rédigé pourrait avoir des effets de bord négatifs selon le montant du dommage : retrait, sinon avis défavorable.

L’amendement COM-1 n’est pas adopté.

L’article 3 est adopté sans modification.

Après l'article 3

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-16, qui est conforme à la version adoptée en 2020, et tient compte des observations qui avaient été formulées à l'époque par notre commission.

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

Article 4

L'article 4, délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L'amendement COM-32 a pour objet d'accélérer le versement de l'indemnité aux sinistrés.

L'amendement COM-32 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-17, qui impose à l'assuré d'utiliser les indemnités versées par l'assurance pour réparer les dégâts. Aujourd'hui, la libre disposition de l'indemnité est un principe central de l'assurance, mais il est déjà encadré pour les catastrophes naturelles. Je m'interroge sur cette contrainte dans le cas où le sinistré ne souhaiterait pas reconstruire au même endroit, par exemple en cas de séisme. Cet amendement pourrait l'y contraindre.

M. Vincent Segouin. – Non !

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – C'est ainsi que je l'ai compris. Cet amendement tend à revenir sur la liberté des assurés. Or dans certains cas comme le risque inondation, il peut être plus pertinent de se reloger dans une zone qui n'est pas soumise au même risque. Aujourd'hui, un maire peut imposer la réparation des dégâts si l'immeuble est dangereux et impropre à l'habitation. Dans la mesure où cette possibilité de contraindre l'assuré existe déjà, j'émet un avis défavorable. Cher collègue, je vous suggère de retravailler votre amendement d'ici à la séance publique.

Avis également défavorable à l'amendement COM-18, qui porte spécifiquement sur le retrait-gonflement des argiles. Ce sujet est très imparfaitement traité par cette proposition de loi, mais le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est un équilibre qui concilie les attentes des sinistrés et la soutenabilité du régime. En outre, cette position n'a pas été particulièrement dénoncée lors des auditions que j'ai menées.

M. Vincent Segouin. – Dans les clauses d'un contrat d'assurance, vous n'êtes pas tenu de reconstruire au même endroit en cas de sinistre total. Mais pour obtenir le rachat de la valeur à neuf, il faut justifier des factures. Certaines personnes n'utilisent pas les fonds du premier sinistre pour réparer le bien, et ils attendent le deuxième sinistre pour se déclarer. D'où mon amendement COM-17. Mon amendement COM-18 a trait au statut de l'assureur, qui doit payer les dégâts liés aux catastrophes naturelles, mais non les opérations de prévention, d'amélioration ou d'embellissement du bien.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Nous avons eu ces débats à l’époque, lors de l’examen de la proposition de loi du Sénat, pour laquelle Jean-François Husson était rapporteur. Je maintiens mes deux avis défavorables. L’assuré a tout intérêt à réaliser les travaux, sous peine d’être privé du versement complémentaire.

L’amendement COM-17 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-18.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement COM-15 représente l’extrême inverse. L’indemnisation et la prise en compte du risque sécheresse devront être réexaminées collectivement. Retrait, sinon avis défavorable.

Mme Isabelle Briquet. – Je le maintiens.

L’amendement COM-15 n’est pas adopté.

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

Article 6

L’amendement COM-33 est adopté.

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

Après l’article 6

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Il semblerait que moins d’une dizaine de cas par an arrivent devant le bureau central de tarification (BCT). Cela se produit si l’assureur refuse de garantir pour le risque de catastrophes naturelles alors qu’il est obligatoirement inclus dans l’assurance multirisque. Le BCT étudiera le refus de l’assureur et pourra lui imposer l’inclusion de cette garantie. N’ayant pas connaissance de difficultés liées à la mise en œuvre du dispositif actuel, je demande le retrait de l’amendement COM-19, et à défaut, j’é mets un avis défavorable.

M. Vincent Segouin. – J’accepte de retirer mon amendement.

L’amendement COM-19 est retiré.

Article 7

L’article 7, délégué au fond à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L’article 8 est adopté sans modification.

Après l’article 8

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – L’amendement COM-4 n’est peut-être pas adapté à tous les sinistres. Un assuré a toujours intérêt à transmettre ses factures le plus vite possible pour percevoir une indemnisation complète. Dans le même temps, un sinistre n’est clos qu’en cas d’accord des deux parties. Retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 9 (supprimé)

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Avis de sagesse sur l'amendement COM-14, dans le droit-fil des travaux antérieurs du Sénat. En 2020, Jean-François Husson, alors rapporteur, avait mis en avant que le crédit d'impôt n'était pas forcément le dispositif le plus pertinent. Son coût serait certes soutenable pour les finances publiques en raison de son plafonnement, mais je m'interroge sur les travaux qu'il permettrait d'engager. C'est un petit plus, mais le sinistré devra mettre en place des mesures coûteuses pour la prévention.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 9 est ainsi rédigé.

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

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 1er		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE, rapporteur	30	Adopté
M. TABAROT	11	Rejeté
Mme LAVARDE, rapporteur	31	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	6 rect.	Adopté
Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	21	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	22	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	23	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	7 rect.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE	8 rect.	Rejeté

Article 3		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. TABAROT	12	Rejeté
Mme VENTALON	1	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 3		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme BONNEFOY	16	Adopté
Article 4		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	24	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	25	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	26	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	9 rect.	Adopté
Article 5		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE, rapporteur	32	Adopté
M. SEGOUIN	17	Rejeté
M. SEGOUIN	18	Rejeté
Mme BRIQUET	15	Rejeté
Article 6		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE, rapporteur	33	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 6		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN	19	Retiré
Article 7		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	27	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur pour avis	28	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 8		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme VENTALON	4	Rejeté
Article 9 (Supprimé)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme BONNEFOY	14	Adopté

« Pandora Papers : comment contrôler la création et les bénéficiaires effectifs des sociétés offshore ? » – Audition de Mme Giulia Aliprandi, chercheuse à l'Observatoire européen de la fiscalité, MM. Marc Bornhauser, avocat spécialiste en droit fiscal, Frédéric Iannucci, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, et Quentin Parrinello, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France

M. Claude Raynal, président. – Nous nous retrouvons ce matin une semaine après les informations publiées par un consortium international de journalistes sur les montages fiscaux élaborés par plus d'une dizaine de cabinets de conseil financier. Connues sous le nom de *Pandora Papers*, ces informations s'inscrivent dans le sillage de précédents travaux d'investigation – *Panama Papers* en 2016, *Paradise Papers* en 2017 ou encore *OpenLux* plus tôt cette année. Les informations mettent à jour un système à grande échelle d'opacification de flux financiers, par la création de sociétés écrans, localisées dans des juridictions à fiscalité réduite et peu ouvertes aux échanges d'informations, incluant des territoires dépendant de grands États.

Depuis une dizaine d'années, d'importantes avancées ont été enregistrées à différents niveaux. Je pense au projet BEPS – pour *Domestic tax base erosion and profit shifting* – de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais aussi à plusieurs directives emblématiques – la directive du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale dite « ATAD », ou les directives relatives à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal dites « DAC » –, et à des évolutions législatives nationales. Pourtant, la levée du secret bancaire à la suite de la crise financière de 2008 se heurte toujours à certains obstacles, dont les sociétés écrans.

En tant que législateurs, nous nous interrogeons sur l'efficacité des règles applicables pour contrôler et appréhender fiscalement les sociétés *offshore*, ainsi que sur les moyens de renforcer la lutte contre ces montages. Les enjeux sont à la fois financiers et politiques, dans la mesure où ces pratiques peuvent faciliter le blanchiment de revenus illicites et reportent la contribution publique sur d'autres acteurs.

Pour faire le point sur ces questions, j'ai le plaisir d'accueillir M. Frédéric Iannucci, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques (DGFIP), M. Marc Bornhauser, avocat spécialiste en droit fiscal, Mme Giulia Aliprandi, chercheuse au sein de l'Observatoire européen de la fiscalité et M. Quentin Parrinello, responsable plaidoyer justice fiscale et inégalités pour Oxfam France. Je vous remercie tous d'avoir accepté cette invitation.

Je vous propose de tenir chacun un propos liminaire de dix minutes, que vous pourrez compléter ultérieurement par des précisions complémentaires.

Sans plus tarder, je cède la parole à M. Frédéric Iannucci, pour qu'il nous expose le point de vue de l'administration chargée du contrôle fiscal sur les *Pandora Papers* et sur les suites qui pourraient en résulter pour les résidents fiscaux français concernés.

M. Frédéric Iannucci, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques. – L'administration fiscale se réjouit évidemment de ces nouvelles révélations concernant des schémas d'évasion ou de fraude fiscale internationales. Il s'agit d'une étape supplémentaire par rapport à des révélations antérieures. Nous n'avons accès qu'aux publications de la presse, car, en vertu de leurs principes déontologiques, les journalistes n'entendent pas livrer plus d'éléments aux administrations fiscales. Les informations dont nous disposons sont assez fragmentaires ; elles portent sur des personnes qui détiendraient des sociétés à l'étranger et sont, ou non, résidentes fiscales françaises. Il ne suffit pas d'être français pour être assujéti à l'impôt en France. Pour les personnalités citées qui sont non-résidentes depuis plusieurs années, l'administration fiscale française n'est pas en mesure d'opérer des vérifications.

Hormis le cas où les personnes viendraient spontanément régulariser leur situation, c'est pour nous le début d'un travail long et minutieux pour retrouver les informations pertinentes permettant d'effectuer des redressements. Savoir qu'une personne détient une société dans tel ou tel paradis fiscal n'est pas suffisant pour en tirer des conclusions opérationnelles sur le montant des impôts qu'elle doit payer. Le plus souvent, nous avons le nom du siège d'une société, mais sans informations sur le lieu de situation des comptes et encore moins sur les sommes qui y figurent. Nous sommes amenés à faire des demandes d'assistance administrative internationale auprès des pays concernés ; certains d'entre eux nous confirment les informations, mais sans nous donner d'informations comptables et financières. C'est là toute la difficulté.

Nous avons un peu de recul sur les *Panama papers* ; des procédures ont abouti. Nous travaillons de plus en plus avec la justice, notamment le parquet national financier et tous les services de l'État conjuguent leurs efforts en ce sens. Le dernier rapport de l'OCDE sur le sujet publié cette année – *En finir avec les montages financiers abusifs : réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc* – est éloquent à cet égard. En ce moment même se poursuit le débat sur l'étendue du secret professionnel des avocats, y compris dans leur fonction de conseil. Nous y sommes très sensibles, car si des sanctuaires sont créés, y compris en France, notre action sera encore plus limitée.

Sur les précédentes vagues de révélations, nous avons obtenu des résultats. Pour les *Panama Papers*, 115 dossiers ont conduit à 167 millions d'euros de droits et de pénalités. Pour les *Paradise Papers*, nous en sommes à 11 millions d'euros. Nos travaux étant loin d'être achevés, ces chiffres sont régulièrement actualisés.

Je peux vous assurer de notre détermination à combattre ces phénomènes.

M. Marc Bornhauser, avocat spécialiste en droit fiscal. – Ces *Pandora Papers*, après les *Panama Papers* et les *Paradise Papers*, ne nous apprennent pas grand-chose sur les techniques utilisées ni sur les juridictions concernées : les îles Vierges britanniques, le Panama, la Suisse, ce sont toujours les mêmes *usual suspects*. En examinant ce que les

journalistes ont bien voulu dévoiler, je me suis aperçu que tous ces schémas n'étaient pas nécessairement frauduleux.

Il convient de distinguer la fraude, sanctionnée par l'administration fiscale qui use pour ce faire de tous les moyens légaux, et l'optimisation, qui reste encore un droit. Selon qu'elle est agressive ou non, cette pratique se trouve du bon ou du mauvais côté de la loi. Des marqueurs objectifs permettent de la classer.

Il faut également opérer une distinction entre les problématiques de fiscalité et celles qui sont liées à la confidentialité. Certaines personnes veulent rester discrètes, on ne peut pas le leur reprocher si leurs investissements ne proviennent pas d'argent sale. Toutefois, les personnes politiquement exposées (PPE) ont un devoir plus lourd quant à la transparence de leur patrimoine. J'ai été frappé que Tony Blair ait acquis un tel patrimoine.

Les avocats ne sont pas des intermédiaires financiers comme les autres. Nous avons une déontologie très stricte ; nous ne pouvons pas participer à la commission d'une infraction, et si tel est le cas, nous ne sommes pas protégés par le secret professionnel. Nous tenons cette faculté de la loi dans l'intérêt de nos clients. Pour réprimer une fraude, le législateur n'a rien à gagner à nous prendre pour cible en perquisitionnant nos cabinets. Nous attaquer, c'est attaquer la justice et le consentement à l'impôt. Nous, avocats, participons à l'expression de cette justice qui, pour aboutir, doit entendre l'accusation, mais aussi la défense. La distinction entre le conseil et la défense, sur laquelle le Sénat s'est prononcé récemment, n'existe pas dans les textes européens, en particulier dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Il est indispensable que nos clients puissent nous parler sans crainte de dénonciation.

Les *Pandora Papers* vont-ils justifier une loi de circonstance qui donnera encore plus de pouvoir à l'administration fiscale ? Les textes existent ; l'arsenal juridique de l'administration fiscale s'est même considérablement renforcé au cours des dix dernières années. Les limites sont désormais atteintes. Après-demain, le Conseil constitutionnel statuera sur la Constitutionnalité de l'article L. 23 C du livre des procédures fiscales et de l'article 755 du code général des impôts. Quelle que soit la décision du Conseil – validation, censure ou réserves d'interprétation –, il sera difficile d'aller plus loin que ce mécanisme permettant à l'administration fiscale d'interroger ceux qui n'ont pas satisfait à leurs obligations déclaratives, et en l'absence de réponse satisfaisante, de taxer le solde le plus élevé du compte bancaire au titre des dix dernières années, soit 60 % des sommes créditées.

L'administration fiscale a acquis de nombreux savoir-faire. La première cellule de régularisation dite « Wørth » travaillait sur la fameuse liste HSBC. Or l'un de mes clients avait acheté sans m'en parler des titres provenant d'une « société BVI » car inscrite aux *British Virgin Islands* (Îles Vierges britanniques), dont l'origine était douteuse. Je lui ai immédiatement conseillé de déclarer ses avoirs. J'avais été reçu par le directeur de cette cellule, qui ignorait ce que signifiait « BVI ». L'administration fiscale a fortement renforcé son expertise grâce aux campagnes de régularisation. Cette connaissance de la pratique lui permet aujourd'hui de réprimer les schémas abusifs, ce qui n'est pas le cas de tous les schémas dénoncés dans les *Pandora Papers*.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez parlé de marqueurs objectifs permettant de distinguer fraude et optimisation fiscale. Quels sont-ils ??

M. Marc Bornhauser. – Si vous ne respectez pas la loi, c’est de la fraude. Si vous la respectez, c’est *a priori* de l’optimisation. Il faut aussi prendre en compte l’abus de droit : si vous bafouez l’esprit de la loi, vous êtes également fraudeur. Tout cela relève de la jurisprudence. Nous guidons nos clients pour les accompagner du bon côté de la ligne.

Mme Giulia Aliprandi, chercheuse à l’Observatoire européen de la fiscalité. – La semaine dernière, la révélation des *Pandora Papers* a montré que certains schémas permettent d’éviter l’imposition de sommes importantes. La recherche économique cherche à évaluer le patrimoine financier détenu *offshore*. Pour l’Europe, on estime que 1 500 milliards d’euros, soit l’équivalent de 10 % du PIB, sont placés *offshore*. La perte de recettes fiscales serait ainsi de 46 milliards d’euros. Pour la France, le patrimoine financier détenu *offshore* serait d’environ 300 milliards d’euros, ce qui engendre une perte de recettes d’environ 10 milliards d’euros. Au-delà de ce chiffre agrégé, rappelons que ce patrimoine est surtout détenu par les individus les plus riches de notre société.

Des mesures ont été prises pour combler le manque d’informations, notamment l’échange d’informations automatiques relatives aux comptes bancaires et financiers. Toutefois, les États-Unis n’entretiennent pas de relations réciproques avec les autres pays. Ainsi, la France ne dispose pas d’informations concernant les citoyens français ayant des comptes bancaires aux États-Unis. Par ailleurs, l’instauration d’un registre des bénéficiaires effectifs progresse doucement dans un nombre de pays de plus en plus important. Les progrès sont toutefois plus lents dans les juridictions les plus opaques.

L’Observatoire européen de la fiscalité suggère de mettre en place des mesures supplémentaires, pour combattre la fraude et l’évasion fiscales. Nous sommes, tout d’abord, favorables à la création d’un cadastre financier, pour lutter contre l’opacité qui entoure la richesse mondiale et sa répartition. Ces outils permettraient de donner aux gouvernements une vision globale des richesses détenues par leurs citoyens. Les professionnels choisissant de favoriser la fraude fiscale et les flux financiers illicites en sont responsables, comme leurs clients. Nous souhaitons donc la mise en place de sanctions plus sévères pour les fournisseurs de services destinés à la fraude fiscale.

M. Claude Raynal, président. – Existe-t-il une spécificité des *Pandora Papers*, monsieur Parrinello ?

M. Quentin Parrinello, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France. – Oui, cette investigation présente des spécificités. La plus importante, à mon sens, est le fait que la fuite de données couvre environ quinze ans, jusqu’à une période très récente, et concerne quatorze intermédiaires financiers. On découvre ainsi comment des intermédiaires financiers et des juridictions fiscales se sont adaptés aux changements législatifs de certains pays. Je pense notamment aux sanctions mises en place par l’Union européenne à partir de la liste des paradis fiscaux. À la suite de cette mesure, certains territoires, comme le Dakota du Sud, aux États-Unis, sont apparus comme des territoires susceptibles de loger des actifs en toute discrétion.

Comme dans toute fuite, on s’intéresse d’abord aux têtes d’affiche, qui sont souvent des personnes aux responsabilités, ce qui nourrit une méfiance envers l’action politique et sape le consentement à l’impôt. Dès lors, comment retrouver une confiance dans l’action politique ?

Cette investigation fait apparaître certains faits de blanchiments, qui devront être caractérisés, provenant par exemple de la mafia italienne, du terrorisme ou des narcotrafiquants. La transparence, pour ce qui concerne l'échange d'informations non seulement entre les administrations fiscales, mais aussi en direction des citoyennes et citoyens, est cruciale. En effet, 70 % des affaires de corruption impliquent aujourd'hui une société écran. Quels sont les outils pour faire face à cette situation ?

Il existe, en France, l'échange automatique d'informations, l'identification des bénéficiaires effectifs et, depuis peu, le registre des sociétés permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs. Toutefois, ce registre possède certaines limites. Tout d'abord, il est disponible uniquement par un accès à la pièce, ce qui suppose d'aller chercher les informations une par une ; ensuite, on n'est pas encore sûr de son taux de complétude, qui avoisinerait les 75 %. Il ne suffit donc pas de publier ces informations, il faut pouvoir les vérifier. Ainsi, d'après *OpenLux*, dans le registre des sociétés du Luxembourg, 50 % des entreprises ne déclarent aucun bénéficiaire effectif. Dans le registre des sociétés du Royaume-Uni, des dizaines de milliers d'entreprises n'ont pas de bénéficiaires effectifs déclarés ; enfin, dans le cadre de ces registres, il n'est pas possible d'avoir accès, au sein d'un montage, à une structure située hors de France. Ainsi, si je suis contribuable français et que je possède une entreprise qui n'est pas située en France, je n'apparaîtrai pas dans le registre des bénéficiaires effectifs. Pour renforcer ce registre, il convient donc de croiser l'ensemble des données disponibles. C'est un premier pas vers le cadastre financier évoqué par Giulia Aliprandi.

Bien évidemment, la limite essentielle est que nous n'avons pas accès aux actifs logés dans les territoires qu'on appelle les paradis fiscaux. C'est là tout l'enjeu de la liste de ces paradis fiscaux pour faire pression sur des pays tiers. Cependant, l'absence de registre public des bénéficiaires effectifs ne fait pas partie des critères pris en compte pour qualifier un paradis fiscal au niveau européen. L'enjeu, aujourd'hui, est donc de trouver le moyen de faire pression sur les pays tiers. La liste européenne des paradis fiscaux a prouvé dans une certaine mesure son utilité dans ce domaine, quand elle n'était pas soumise à des pressions politiques et lorsque ses critères étaient objectifs et ambitieux.

J'évoquerai enfin les intermédiaires financiers, dont il faut renforcer le contrôle. Certains d'entre eux ne sont pas concernés par les obligations de lutte contre le blanchiment. Par ailleurs, dans la très grande majorité des cas, le blanchiment d'argent implique des personnes morales, alors que les déclarations à Tracfin impliquent des personnes physiques. Il convient également de renforcer les sanctions qui les concernent.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je poserai trois questions.

Tout d'abord, Claude Raynal l'a rappelé, le projet BEPS de l'OCDE comporte un certain nombre de recommandations pour renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées. La directive ATAD comprend différentes dispositions visant à renforcer le contrôle de ces entités, en permettant notamment d'imposer des revenus issus d'une société localisée dans un territoire à faible imposition. Malgré ces avancées, il n'a pas été jugé utile d'adapter le dispositif existant en France à l'article 209 B du code général des impôts. Quelles en sont les raisons ? En quoi cet outil permet-il, ou non, de lutter efficacement contre de tels montages financiers ?

Ensuite, dans le cadre de la directive dite « DAC 6 », les intermédiaires financiers sont tenus de déclarer à l'administration fiscale les montages fiscaux considérés comme

agressifs qu'ils conçoivent ou commercialisent. Les données sont ensuite échangées entre les États membres. Quel premier bilan peut-on tirer de cette obligation ? Pourrions-nous imaginer qu'elle devienne la norme au niveau international ?

L'échange d'informations entre administrations fiscales joue un rôle essentiel en matière de lutte contre les pratiques fiscales dommageables. Sous l'égide du Forum mondial, des procédures standardisées ont été mises en œuvre. Pourtant, comme les *Pandora Papers* l'indiquent, ces échanges semblent ne pas suffire, du fait des territoires participants ou du périmètre des informations couvertes. Quel est le rôle de ces données pour le contrôle fiscal ? Quelles limites identifiez-vous et comment y remédier ?

M. Éric Bocquet. – Tout d'abord, je voudrais saluer l'excellente initiative de la commission des finances, qui a réussi, huit jours après la révélation des *Pandora Papers*, à organiser cette table ronde fort intéressante et fort utile.

Je salue également la presse, notamment le Consortium international des journalistes d'investigation, qui a mené ce travail depuis de longues années. Depuis l'affaire Cahuzac en 2013, nous en sommes au treizième dossier de révélations fracassantes, toutes révélatrices des pratiques incroyables et scandaleuses du monde de l'offshore.

Tout est connu aujourd'hui. À chaque fois, c'est la même sidération, le même scandale. En s'appuyant sur les révélations *OpenLux* du mois de février dernier, le journal *Le Monde* avait mené une enquête au long cours, qui révélait que 55 000 sociétés offshore au Luxembourg détenaient 6 500 milliards d'actifs. Nous qui travaillons ici sur le budget de la France, lequel atteint péniblement 400 milliards de dépenses, nous sommes confrontés à une échelle absolument incroyable.

Les *Pandora Papers* représentent 11 300 milliards de dollars, soit 10 000 milliards d'euros, autant d'argent qui échappe à l'impôt.

À l'occasion des Panama Papers, en 2016, les pratiques du cabinet Mossack Fonseca avaient été pointées. Toutefois, on se rend compte, avec ces nouvelles révélations, que ce cabinet n'était pas un cas isolé. Cette année, on nous parle du cabinet Baker McKenzie, avec 5 000 avocats présents dans 46 pays du monde. Dans les *Pandora Papers* sont cités quatorze cabinets, des personnalités politiques – cela fait bien évidemment beaucoup de mal à la République –, ainsi que 600 de nos concitoyens. On y découvre que des États membres de l'Union européenne, le Luxembourg et Chypre, sont eux-mêmes impliqués dans ces pratiques, ce qui n'est pas sans poser un problème politique de fond.

Ces dossiers illustrent parfaitement le caractère systémique de cette industrie de l'*offshore*, qui est au cœur du système. Il faut des clients, des territoires complaisants, des banquiers, des avocats, des notaires, des prestataires, des prête-noms, et des sociétés écrans. Tout cela fait système et organise l'opacité.

Monsieur Iannucci, les noms de 600 Français ont été cités. Vous avez évoqué tout à l'heure comment vous traitiez ce genre de sujets. Pourriez-vous préciser votre stratégie ? De quels moyens disposez-vous ? Les journalistes ont exploité 12 millions de documents ; M. Darmanin a créé en 2018 une police fiscale composée de vingt-cinq individus, sans doute très compétents, mais c'est peu. Dans le même temps, depuis vingt ans, la DGFIP a perdu 38 000 emplois.

M. Olivier Dussopt, la semaine dernière, disait que nous avons récupéré 200 millions d'euros après les *Panama Papers*. Vous nuancez ce chiffre puisque vous avez parlé de 167 millions d'euros. Le décalage est saisissant entre les sommes récupérées et celles qui sont censées nous échapper.

J'évoquerai ensuite la chaîne de responsabilité. La commission d'enquête de 2013 l'a montré, on ne peut pas pratiquer l'évasion sans un peu d'aide. Je me souviens de l'audition de M. Marc Roche, à l'époque journaliste pour *Le Monde*, correspondant à Londres, fin connaisseur de la *City*, du monde de la finance et de ses acteurs. Il avait déclaré : « les banques ne sont qu'un petit élément d'un réseau de complicités plus vaste dans lequel on trouve des bureaux d'avocats, des cabinets comptables, des conseillers financiers ». Denis Healey, Chancelier de l'Échiquier entre 1974 et 1979, a eu ce mot : « la différence entre l'optimisation et l'évasion fiscale est dans l'épaisseur des murs d'une prison » !

Le dernier point, évoqué par Monsieur Parrinello, est la liste des paradis fiscaux en Europe. Aux yeux de l'Union européenne, aucun État membre ne peut être considéré comme un paradis fiscal. *Quid* du Luxembourg et de Chypre, mais l'on pourrait aussi citer Malte, ainsi que l'Irlande, dont le statut fiscal est particulier ? Il y a là, à mon sens, un deuxième trou dans le bouclier ; sans parler des complicités constatées, qu'il s'agisse de Tony Blair ou de Dominique Strauss-Kahn. Tout cela est fondamentalement dommageable.

Mme Sophie Taillé-Polian. – M. Éric Bocquet a dit beaucoup de choses que je partage. Je salue la presse sans laquelle nous n'aurions pas d'information aujourd'hui. Merci aussi aux lanceurs d'alerte, qui prennent beaucoup de risques et qui ne sont pas assez protégés. Oxfam ne pense-t-elle pas qu'il y aurait des choses à faire en ce sens ?

M. Bornhauser a rappelé que l'optimisation, tant qu'elle n'était pas illégale, était un droit. Or, la semaine dernière, pour justifier la réforme de l'assurance chômage, on pointait du doigt les précaires en disant : « ils optimisent, c'est scandaleux ! » Il y a donc deux poids, deux mesures. Certains s'arrogent le droit de s'extraire de leurs obligations de participer à l'effort public pour faire société. C'est violent, à l'heure où notre pays compte 4 millions de nouveaux vulnérables.

Nous avons beaucoup débattu en 2018 de la loi pour un État au service d'une société de confiance, présentée par MM. Darmanin et Dussopt. Nous avons déposé à l'époque un certain nombre d'amendements, qui ont été rejetés, pour réprimer les intermédiaires, ainsi que pour inverser la charge de la preuve. Toutes ces dispositions permettaient pourtant de faciliter le travail de l'administration fiscale. Que proposez-vous comme solutions ?

Il y a certes une augmentation des moyens, notamment techniques, avec le *data mining*, mais, ainsi que nous ne cessons de le dénoncer, le nombre d'enquêtes est toujours le même. On enregistre une baisse des montants récupérés par l'État, alors même que certains innovent sans arrêt pour s'extraire de leurs obligations de solidarité et de justice.

M. Hervé Maurey. – M. Iannucci a évoqué les sommes recouvrées, mais il n'a pas indiqué ce que cela pouvait représenter en pourcentage par rapport à la masse globale. Existe-t-il des perspectives pour améliorer les recouvrements par rapport aux scandales précédents ? Il est important que des mesures efficaces soient prises, sans pour autant en arriver, comme l'a suggéré ma collègue, à inverser la charge de la preuve. De quels outils souhaiteriez-vous disposer pour être encore plus efficaces ? Faut-il renforcer les coopérations

internationales ? Faut-il prévoir de sanctionner les intermédiaires ? Faut-il que les journalistes eux-mêmes fassent preuve de transparence et acceptent de se montrer un petit peu plus coopératifs qu'ils ne le sont ? Je brise là un tabou...

M. Didier Rambaud. – J'ai retrouvé un article datant de décembre 2018, publié dans un grand quotidien du soir, qui expliquait qu'il était pratiquement impossible pour un État seul comme la France de stopper l'évasion fiscale. Modifier les règles pour forcer les Français les plus fortunés à payer leurs impôts en France nécessiterait la modification de conventions fiscales internationales qui prévalent sur le droit français, comme l'explique le quotidien. Partagez-vous ce constat ?

Ma deuxième remarque est plus optimiste. Je me réjouis que la semaine dernière, au sein de l'OCDE, 140 pays se soient mis d'accord sur la taxation mondiale des multinationales à hauteur de 15 %. Les derniers pays opposants – la Hongrie, l'Irlande, l'Estonie – ont levé leurs objections. Cet accord est-il prémonitoire ? Pourrait-il nous permettre d'espérer davantage de coopération dans la lutte contre l'évasion fiscale ?

M. Patrice Joly. – Il y a urgence à agir du point de vue démocratique. Le consentement à l'impôt est en jeu, la contribution aux charges collectives également. Cette sécession des riches participe à la montée du populisme. Il n'y a aucune commune mesure entre les retours qu'a pu obtenir l'administration fiscale et les sommes en jeu. Il existe donc un problème de moyens. Comment se fait-il que nous ne soyons pas plus productifs en matière de récupération ? Quel est l'avis de nos intervenants sur l'actualisation de la liste des paradis fiscaux européens ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Ma première question concerne le registre des bénéficiaires effectifs. Je sais qu'il est déjà très compliqué, en droit français, de le modifier sur Infogreffe. Il est donc très difficile d'avoir un registre à jour. Quels moyens pourrions-nous mettre en œuvre pour rendre ces registres plus opérationnels ? Serait-il envisageable de consolider un tel registre au niveau de l'Union européenne, voire *via* des traités à l'échelon international ? On le sait, c'est la chaîne d'interposition et les actionnariats en cascade qui nous permettent de tracer les fraudes. Quant aux paradis fiscaux en Europe, il convient de s'interroger sur certains de nos partenaires, qui ne semblent pas jouer tout à fait franc jeu avec nous. C'est à mon sens une question qui mérite d'être soulevée.

M. Michel Canévet. – La lutte contre la fraude, vers les paradis fiscaux ou envers les prestations sociales, doit rester un combat permanent. Dans le prolongement des propos d'Hervé Maurey et de Patrice Joly, je m'interroge également du peu de productivité en ce qui concerne les *Panama Papers*. Sommes-nous vraiment allés au bout de ce que l'on pouvait faire ? C'est pire encore pour les *Paradise Papers* puisque le produit des redressements est extrêmement limité. Quelle est la situation dans les autres pays européens ? Ont-ils également engagé une action résolue pour lutter contre les paradis fiscaux et contre l'évasion fiscale ?

M. Thierry Cozic. – L'accord qui a été signé la semaine dernière avec 136 pays sur la nouvelle taxation des multinationales permet de jeter un pavé dans la mare de l'optimisation fiscale. Cet accord est organisé autour de deux piliers.

Le premier vise, par une modification de l'allocation d'une partie des droits d'imposition, à restreindre la capacité des paradis fiscaux à développer par toutes les astuces juridiques et financières possibles l'ensemble des mécanismes permettant de découpler artificiellement l'endroit où un revenu est perçu du lieu où il est enregistré. Selon l'OCDE,

125 milliards de dollars de base taxable au niveau mondial pourraient ainsi échapper aux paradis fiscaux.

Le deuxième, plus classique, vise à établir un taux minimum effectif d'imposition à 15 % des profits logés à l'étranger par les multinationales qui réalisent plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Ces deux nouveaux piliers de la taxation peuvent paraître révolutionnaires puisqu'un État pourra taxer une entreprise, même si celle-ci n'est pas présente sur son territoire. C'est un énorme changement de paradigme dans la façon d'organiser la taxation des multinationales. Dans un monde de libre-échange, n'est-il pas vain de parler de mesures propres à la France, quand seule une réponse globalisée semble être de nature à résoudre la problématique, à l'image de ce qui se passe pour le climat ? Une approche plus collective n'est-elle pas la seule solution pour que certains pays cessent leur *dumping* fiscal et pour aller vers une harmonisation ?

M. Claude Raynal, président. – Il a été question de la création d'un cadastre des avoirs financiers. J'aimerais avoir l'avis de M. Iannucci sur la concrétisation de ce concept.

Le Conseil de l'Union européenne a pris récemment la décision de sortir trois juridictions de la liste européenne des États et territoires non coopératifs, parmi lesquelles les Seychelles ; certains y ont vu le signe de la portée réduite d'une telle liste. Qu'en pensez-vous ?

M. Quentin Parrinello. – Je salue également le travail d'investigation des journalistes, ainsi que le courage des lanceurs d'alerte. Oxfam n'est pas forcément l'ONG la plus indiquée pour se prononcer sur la protection de ces derniers. Je vous renvoie notamment aux travaux de Transparency International et de la Maison des lanceurs d'alerte (MLA). Pour autant, il serait utile de mener un travail sur la chaîne d'alerte, qui passe aujourd'hui systématiquement en interne, ce qui peut fragiliser la personne, voire la mettre en danger.

Vous m'avez interrogé sur la liste des paradis fiscaux, en liant cette question à celle de la balance entre initiatives unilatérales et multilatérales. On peut effectivement adopter les meilleures règles possible en France, il n'en reste pas moins que l'on fait face à des juridictions opaques. C'est tout l'intérêt d'outils comme les listes de paradis fiscaux si elles sont assorties de sanctions.

La liste dont on entend le plus parler est celle de l'Union européenne. Elle souffre d'une faille majeure, relevée par M. Bocquet : selon les critères actuels, certains États membres de l'Union européenne devraient y figurer. D'après une analyse réalisée par Oxfam il y a quelques années, cinq pays étaient concernés : l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, Malte et Chypre. Deux d'entre eux ont été cités dans les *Pandora Papers* : le Luxembourg et Chypre, dont le président de la République était impliqué. Le fait que ceux qui sont censés voter les lois participent à des montages financiers pose problème, mais c'est un autre sujet...

On peut agir de manière unilatérale pour faire évoluer les autres pays en se servant d'outils comme les listes de paradis fiscaux, si celles-ci sont basées sur des critères objectifs et ambitieux. Le problème vient du fait que ces listes sont trop souvent soumises à des pressions politiques. Des États sont *too big to blacklist* – trop gros pour être montrés du doigt –, il faut donc améliorer les critères. S'agissant de la liste européenne des paradis fiscaux, il existe des critères de coopération fiscale – un pays accepte de transférer des

informations fiscales à d'autres –, des critères de pratiques fiscales dommageables – elles sont extrêmement réduites, ce qui explique pourquoi des paradis fiscaux importants ne font pas partie de la liste –, et des critères d'application des réformes fiscales internationales. Mais rien sur la transparence des bénéficiaires effectifs ou sur les règles mises en place pour les intermédiaires financiers ! Ces deux derniers critères simples, auxquels on peut ajouter celui du taux d'imposition zéro, pourraient être pris en compte.

La question des pressions politiques doit être également intégrée. L'Europe est-elle prête à mettre le Dakota du Sud ou le Delaware dans une liste grise ou noire ? On risque de se retrouver dans une situation où des pratiques de blanchiment vont se déplacer des petits États vers de grands États *too big to blacklist*. La question de la chaîne de responsabilité et des intermédiaires est un véritable enjeu. Aujourd'hui, une myriade d'acteurs parviennent à échapper aux obligations de contrôle. Aux termes de la cinquième directive antiblanchiment, les obligations de lutte contre le blanchiment s'appliquent aux « *auditeurs, experts-comptables externes et conseillers fiscaux, et toute autre personne qui s'engage à fournir, directement ou par le truchement d'autres personnes auxquelles cette autre personne est liée, une aide matérielle, une assistance ou des conseils en matière fiscale comme activité économique ou professionnelle principale* ». Le problème vient de l'emploi du mot « principale ». Et ce n'est pas Oxfam ou Transparency International qui le relève, mais Tracfin qui, selon un rapport de l'Assemblée nationale de juillet dernier, explique que « *certaines membres des professions du chiffre et du droit ont élaboré une stratégie de contournement en développant, parallèlement à leur activité réglementée, des entités juridiquement distinctes [...] qui les exonèrent de leurs obligations* ». Certains intermédiaires ne sont pas soumis à l'obligation, appelée « *know your customer* », de vérifier d'où vient l'argent.

Autre enjeu, s'agissant des intermédiaires : les déclarations faites à Tracfin portent essentiellement sur des personnes physiques, alors que les personnes morales représentent l'immense majorité des cas de corruption.

S'agissant de l'accord international, j'ai le regret de vous dire que ce n'est pas la fin des paradis fiscaux et de l'évasion fiscale ! Cet accord ne vise que les multinationales. Le fameux « Pilier un » ne devrait s'appliquer qu'à 70 à 100 entreprises, soit un confetti dans l'économie mondiale. Le taux d'imposition minimum effectif à 15 % comprend, quant à lui, un certain nombre d'exonérations de substance, qui permettent aux multinationales d'abaisser leur taux d'imposition effectif en dessous de 15 %. Tout n'est pourtant pas à jeter dans cet accord ; on est tout de même passé en quelques années d'une logique dans laquelle la concurrence fiscale était considérée comme l'effet collatéral du libre-échange à une logique dans laquelle l'impact sur nos sociétés et sur le consentement à l'impôt de cette concurrence fiscale déloyale n'est plus acceptable. Réussir à mettre plus d'une centaine de pays autour de la table est déjà un processus intéressant, même si le résultat est largement en deçà des attentes de la société civile.

Il faudrait également engager une démarche similaire en matière de fiscalité des patrimoines. La centralisation du registre des bénéficiaires est un des enjeux. Le recours à une personne morale en dehors de notre pays fait sortir une structure du registre, ce qui en limite la portée. Il faut donc utiliser le bras armé que constitue une liste noire des paradis fiscaux et appliquer des sanctions pour forcer des pays à dévoiler des informations. Cette mesure aidera l'administration fiscale, mais elle permettra surtout de conforter le consentement à l'impôt, puisque les citoyens auront la possibilité d'exercer un contrôle.

Enfin, pour finir sur la lutte contre l'évasion fiscale, les moyens techniques sont évidemment indispensables, mais les contrôles fiscaux nécessitent des personnels. La technologie ne peut pas tout faire en la matière !

Mme Giulia Aliprandi. – Les politiques menées ont vraiment un effet sur les dépôts des contribuables *offshore*. On constate que les contribuables modifient leurs stratégies : les dépôts aux États-Unis connaissent une forte augmentation, car ce pays ne partage pas ses informations. On constate également un accroissement des transferts vers d'autres types de biens : l'immobilier ou les œuvres d'art. Il faut élargir le champ d'application des mesures qui ont déjà été prises.

Je rejoins M. Parrinello sur l'accord de l'OCDE. Il est notable qu'autant de pays aient réussi à parvenir à une conclusion commune. C'est le fruit de nombreuses négociations, au cours desquelles des concessions très importantes ont été faites, notamment sur les exonérations de substance. Le taux effectif minimal affiché est de 15 %, mais ces exonérations, assez difficiles à justifier, conduisent en réalité à faire baisser ce taux. Je partage aussi son avis sur la liste des paradis fiscaux : c'est évidemment un sujet très politique, qui peut être sensible pour le multilatéralisme et la coopération entre les différents pays. Pour résoudre ce type de problème, il est préférable de favoriser la coopération et le dialogue entre les administrations et les pays. Comme ce processus est long et compliqué, il faudrait trouver d'autres moyens d'action.

Je conclurai sur le registre des bénéficiaires effectifs. Cet outil très important est en cours d'unification au niveau européen. Sa mise en œuvre dans les différents pays est assez lente, même si certains États ont été plus efficaces que d'autres et ont publié leur registre. L'amélioration de la qualité du registre sera bienvenue.

M. Marc Bornhauser. – La directive « DAC 6 » a été transposée en droit français, en intégrant, avec certaines réserves, les avocats dans son champ d'application. Les avocats ne sont pas d'accord avec la manière dont cette directive a été transposée : ils ont saisi le Conseil d'État d'un recours contre l'instruction qui commentait la loi de transposition de la directive. Manifestement, leurs arguments n'étaient pas totalement dépourvus de fondement, puisque le Conseil d'État a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, rejoignant ainsi la Cour constitutionnelle belge, qui en avait déjà fait de même sur la demande du barreau de Bruxelles. Quand les choses vont trop loin, nous ne nous laissons pas faire. Il est important que notre secret professionnel soit protégé, parce que, comme je l'ai déjà dit en introduction, mais je veux marteler le message, le secret professionnel ne sert pas à nous protéger et à nous exonérer de nos responsabilités, il est là dans l'intérêt des justiciables et donc de la justice. En matière fiscale, l'intérêt de la justice rejoint le consentement à l'impôt, si précieux pour notre démocratie. Les lois doivent être appliquées dans le respect des droits fondamentaux protégés par notre Constitution, pour ne pas affaiblir le consentement à l'impôt, ce qui serait extrêmement grave.

Pointer du doigt les avocats, comme l'ont fait un certain nombre de sénateurs et d'ONG autour de cette table, c'est se tromper de cible. Oui, il y a des intermédiaires financiers qui commercialisent des schémas frauduleux, non, il n'y a pas d'avocats parmi eux, en tout cas pas d'avocats français. Le nom du cabinet Baker McKenzie, cité dans les *Pandora Papers*, a été livré à la vindicte populaire : je mets au défi de prouver qu'ils ont mal agi. Si c'est le cas, ils seront sanctionnés, mais connaissant la réputation et la qualité des professionnels de ce cabinet en France, j'en serais personnellement extrêmement surpris.

Je veux également évoquer la dictature de la transparence que l'on essaye de nous imposer. Le respect de la vie privée est un droit constitutionnel. Le secret n'est pas honteux ! On peut avoir un intérêt parfaitement légitime à ne pas vouloir que ses affaires privées soient mises sur la place publique. Arrêtons de vouloir mettre de la transparence partout !

Il est vrai que certaines catégories de citoyens méritent une place particulière : ceux qui aspirent à exercer des fonctions publiques doivent s'attendre à ce que les citoyens scrutent leurs affaires privées, mais on est face à un problème d'éthique : il faut tracer une frontière entre la répression de la fraude, d'un côté, et le droit à la liberté et au respect de sa vie privée, de l'autre. Votre honorable assemblée participe au processus législatif qui vise à résoudre ce problème en délimitant la bonne frontière entre ces principes contradictoires. Au-dessus de vous, il y a le Conseil constitutionnel, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, qui ont leur conception des choses.

La transparence absolue est une folie, et je la dénonce pour le citoyen lambda qui a droit au respect de sa vie privée et de ses placements, lesquels ne doivent pas se retrouver sur la place publique. Le Conseil constitutionnel a censuré la publicité du registre des trusts. On ne peut pas faire n'importe quoi au nom de la transparence !

M. Frédéric Iannucci. – Je voudrais tout d'abord faire la distinction entre deux grands sujets : d'une part, la dissimulation de la matière imposable et, d'autre part, la répartition de l'imposition. L'imposition des multinationales est un sujet de répartition entre États de la matière imposable : ce n'est pas tout à fait le thème de notre débat d'aujourd'hui, qui est la dissimulation pour échapper à l'imposition.

La question de base, c'est comment obtenir les informations pertinentes. Des progrès considérables ont été faits depuis au moins une dizaine d'années en matière d'échange automatique d'informations sur les comptes, les revenus, la localisation pays par pays de l'activité économique.

La question des bénéficiaires effectifs est une question non seulement fiscale, mais aussi d'antiblanchiment. En France, un système très abouti, tenu par les greffiers, est en accès direct et gratuit pour tous. Il est certes perfectible – je pense à l'actualisation des données et aux mises à jour. Un système existe aussi au niveau de l'Union européenne. Le GAFI – le Groupe d'action financière – s'est emparé du sujet au niveau mondial. Le point déterminant, c'est de savoir quelles sont les personnes physiques et morales derrière les écrans. Sans cette information, on ne peut pas faire grand-chose.

En ce qui concerne l'accès à l'information, la directive « DAC-6 » devrait avoir un effet dissuasif sur les montages les plus agressifs. Comme l'a dit M. Bornhauser, les avocats font tous les recours possibles et imaginables, car ils sont indignés d'avoir été inclus dans le champ de la directive et d'être considérés comme des intermédiaires. Cela me surprend parce que la Cour européenne des droits de l'homme a clairement distingué l'activité de conseil de celle de défense, notamment dans l'arrêt Michaud rendu en 2012. L'avocat peut intervenir très en amont pour conseiller un client : cela ne relève pas du tout de l'activité de défense juridictionnelle qui, elle, justifie pleinement l'étendue du secret professionnel.

Il serait dangereux de sanctuariser l'ensemble du secret professionnel des avocats, y compris sur l'activité de conseil, car cela nous priverait de moyens d'accès à l'information.

La notion de cadastre des actifs financiers participe de cette logique. Nous avons besoin d'une vision complète de la matière imposable et de sa localisation. Il n'est pas rare que les informations publiées soient déjà connues de l'administration fiscale et, de surcroît, toutes les situations ne sont pas illégales. Cela explique l'écart entre le nombre de personnes dénoncées par le consortium de journalistes et celui des redressements engagés.

Notre arsenal législatif pour réprimer les situations illégales est étendu. Nous pouvons imposer en France un bénéfice réalisé optiquement dans une structure étrangère ou rejeter la déduction d'une charge en France sur des flux qui vont vers l'étranger. De ce point de vue, la France est plutôt en avance sur les standards internationaux. Notre coordination avec l'autorité judiciaire est de plus en plus forte. Cela nous permet de combiner nos accès à l'information.

J'entends votre sentiment de déception sur le nombre de redressements effectués par l'administration fiscale. Les *Pandora Papers* concerneraient 600 Français, mais je n'en ai pas la liste, je dispose seulement de quelques noms.

Le système est de plus en plus dissuasif. Les gens savent qu'ils risquent d'être rattrapés par l'administration fiscale : nous avons beaucoup de demandes de régularisations de comptes à l'étranger. Sachez que la direction nationale d'enquêtes fiscales procède à ses propres investigations, même si le secret fiscal nous interdit d'en faire état. Je pense notamment au dossier HSBC, qui nous a permis de mettre au jour 3 000 détenteurs de comptes à l'étranger. C'est un travail peu visible, mais qui nous mobilise au quotidien. On peut toujours mieux faire, mais cela n'est pas qu'une question d'effectifs. Nous avons besoin d'outils technologiques pour cibler les contrôles dans un volume d'informations considérable. Pour être efficace, il faut savoir où chercher. Nous avons aussi besoin de réponses globalisées au niveau européen, voire mondial, car tout devient plus long et plus difficile hors de nos frontières.

Pour juger de l'effectivité de la coopération des paradis fiscaux, nous regardons s'ils nous répondent et s'ils répondent bien. Attention à l'effet de décalage temporel : les données révélées datent parfois de plusieurs années ; certains paradis fiscaux nous assurent de leur bonne volonté et de leur bonne foi, mais la modification de leur législation interne prend du temps. L'OCDE procède à une revue périodique de sa liste des paradis fiscaux. L'Union européenne procède alors par rétrogradation du pays, de la liste noire vers la liste grise par exemple.

Les avocats ne sont pas visés : ce sont eux qui prennent pour cible la législation anti-évasion, de manière assez violente, au nom de grands principes que je comprends, mais qui me semblent en décalage avec l'essence de la profession d'avocat en matière fiscale.

M. Claude Raynal, président. – Merci à tous. Nous avons pu voir la subtilité des différences d'appréciation.

La réunion est close à 12 h 40.

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

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

**Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de
M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des
finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises**

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous recevons, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la délégation aux entreprises, le ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises. Je vous prie d'excuser la présidente Catherine Deroche qui n'a malheureusement pas pu se libérer.

Le texte que vous nous présentez – le projet de loi pour l'entrepreneuriat individuel – a un caractère novateur, notamment sur la question du patrimoine de l'entrepreneur individuel. Il s'inscrit dans le cadre du plan pour les indépendants que vous avez annoncé.

Monsieur le ministre, après la présidente de la commission des affaires économiques et le président de la délégation sénatoriale aux entreprises, les rapporteurs puis nos collègues vous poseront leurs questions.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – C'est la première fois que nous entendons M. le ministre en présentiel depuis sa prise de fonctions – je m'en réjouis !

La situation économique et sociale des travailleurs indépendants a été fortement affectée depuis un an et demi. Nombre d'entre eux ont dû alterner entre des périodes d'activité et d'interminables périodes de morosité économique. Certaines estimations concluent même à une perte moyenne de leur chiffre d'affaires d'environ 17 %, soit deux fois plus que la baisse d'activité enregistrée en France, qui a atteint 8,3 % du PIB en 2020.

Bien sûr, tous les secteurs d'activité n'ont pas été touchés avec la même intensité, et les travailleurs indépendants dans les domaines du tourisme, de la restauration et de l'événementiel ont été les plus affectés. Je pense également aux salles de sport indépendantes.

Face à cela, l'État, aiguillé par les remontées de terrain émanant entre autres du Parlement, a mis en place rapidement un arsenal de mesures de soutien qui se sont révélées plutôt efficaces. Mais le moment où les entrepreneurs vont devoir rembourser une partie des aides, comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou les reports de charges fiscales et sociales, n'est pas encore complètement arrivé. Quels sont les dispositifs prévus pour accompagner les commerçants, artisans et professions libérales qui risquent de devoir affronter prochainement

un nombre important de décaissements ? Nous parlons, pour une grande part, de PME et de TPE, dont les trésoreries restent fragiles et la capacité d'endettement amoindrie.

L'article 1^{er} du projet de loi ambitionne de protéger le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel, qui ne l'était pas jusqu'à présent. Rien ne dit en revanche que ses créanciers cesseront de lui demander des garanties ou cautions personnelles. Dès lors, la portée d'une telle mesure semble moindre. Confirmez-vous l'analyse selon laquelle l'entrepreneur individuel pourra toujours être amené à s'engager sur son patrimoine personnel ?

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Le sujet des travailleurs indépendants figure parmi les priorités de notre délégation aux entreprises depuis longtemps. Le 12 novembre 2020, nous avons consacré une table ronde à la situation des indépendants face à la crise. En juillet dernier, dans le cadre des travaux de Martine Berthet, Michel Canévet et Fabien Gay sur les nouveaux modes de travail, la délégation a adopté une série de recommandations relatives aux travailleurs indépendants : certaines d'entre elles, telles que l'assouplissement des conditions d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et aux dispositifs d'assurance volontaire contre le risque des accidents du travail et des maladies professionnelles, figurent dans votre plan. Nous nous en réjouissons.

En tant que président de la délégation aux entreprises, je veux vous interroger sur les attentes des indépendants en matière d'équité. Au-delà du plan qui était très attendu, nombreux sont les indépendants qui souhaiteraient que des simulations soient réalisées pour apprécier la pertinence ou non de mesures consistant à renforcer l'équité entre les régimes des indépendants et celui des salariés.

Nous avons ainsi préconisé une série d'études d'impact afin d'examiner, à partir de simulations fines, ce que différents rapports préconisent depuis des années en termes de rapprochement dans les domaines de l'assurance chômage, du régime de sécurité sociale ou de retour sur les prélèvements sociaux. Nous ne pouvons plus avancer à l'aveugle sur ce sujet majeur pour de nombreux indépendants : êtes-vous prêt à faire travailler les administrations concernées sur ces questions qui reviendront nécessairement dans le débat et à transmettre les résultats de cette simulation au Parlement ? Il s'agit de mieux évaluer pour mieux légiférer.

M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises. – Je partage le plaisir d'être ici parmi vous pour évoquer un sujet auquel j'attache beaucoup d'importance. J'essayerai de répondre au mieux à l'ensemble de vos interrogations.

Je commencerai par répondre à la question de Mme la présidente Primas sur le contexte économique.

J'ai été nommé ministre le 6 juillet 2020, à un moment où la situation sanitaire était compliquée. Avec Bruno Le Maire, nous nous sommes efforcés de mettre en place des dispositifs généraux comme le fonds de solidarité, l'activité partielle, les PGE et le report de cotisations sociales, tout en prenant en considération les situations par branche professionnelle. Je rappelle que 95 % des entreprises françaises ont moins de 20 salariés : la diversité des situations économiques est considérable.

Nous ne nions pas que les choses ont été difficiles pour les entrepreneurs, y compris pour ceux que nous avons beaucoup aidés alors qu'ils auraient préféré travailler. Néanmoins, on constate que le nombre de faillites a diminué de 30 % par rapport à une année classique. En 2019, il y a eu 50 000 faillites contre 28 000 en 2020. Comme l'avait souhaité le Président de la République, l'accompagnement des entreprises a permis de maintenir le tissu économique et d'engager une reprise dynamique.

Je sais que la situation reste difficile pour certains. Je pense en particulier aux secteurs du tourisme, de l'événementiel, de la restauration. Nous avons rencontré avec le ministre de l'économie il y a quelques jours les acteurs de ces secteurs. Avec Jean-Baptiste Lemoyne, nous travaillons, sur la demande du Président de la République, à un plan de reconquête du tourisme qui devrait déboucher sur des décisions en novembre prochain. En ce qui concerne l'événementiel, nous regardons comment accompagner ce secteur pour lequel la reprise n'est pas immédiate. Pour les restaurants, la situation est très variable : dans de nombreux territoires, les restaurants ont repris une activité normale, mais dans les grandes villes, en particulier à Paris, ceux qui travaillent en relation avec les voyages d'affaires ou les touristes venant d'Asie n'ont pas encore retrouvé leur chiffre d'affaires. C'est la raison pour laquelle, en septembre, nous avons conservé le fonds de solidarité et mis en œuvre le dispositif « frais fixes », qui consiste à équilibrer les dépenses et les recettes pour éviter trop de pertes. À la fin du mois d'octobre, nous reverrons l'ensemble de ces branches pour trouver des solutions si les difficultés perdurent. Nous restons vigilants et à l'écoute. Il serait quelque peu ridicule d'avoir accompagné pendant dix-sept mois les entreprises et de les laisser tomber aujourd'hui.

Sur les reports de charges, notre décision est très claire et applicable à toutes les entreprises. Les entreprises qui ont bénéficié de reports de charges de l'Urssaf ont jusqu'à trois ans pour étaler la dette. Les Urssaf ont pour mission de proposer cette mesure aux entrepreneurs. Nous pensons qu'une telle durée permet d'envisager les choses avec sérénité.

Sur les PGE, je maintiens ma position. Ce dispositif dépend des décisions de la Commission européenne. Le remboursement des prêts doit intervenir dans un délai de quatre ans – j'espère que la décision sera prise dans les prochaines semaines – afin d'éviter de mettre une pression trop forte sur les entrepreneurs. Le début du remboursement est prévu au mois d'avril 2022 ; le Président de la République a évoqué le 16 septembre dernier la possibilité, au cas par cas, au regard de la situation, de décaler cette date. Nous voulons que les entreprises qui continuent à avoir des difficultés soient soutenues au mieux afin de maintenir notre tissu économique.

Quant à l'équité, elle fait partie des éléments qui ont servi de base à ce plan pour les indépendants. Je suis tout à fait favorable à ce que les administrations vous donnent des informations précises de façon que les évaluations soient connues et qu'il n'y ait pas de doute sur nos intentions.

On note un dynamisme entrepreneurial dans notre pays, y compris pendant la crise. Mais entreprendre, c'est une aventure formidable – je l'ai fait il y a de nombreuses années – ; la crise actuelle a souligné les risques qui pèsent sur les entrepreneurs et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer tout au long de leur parcours.

Nous ne pouvons plus collectivement nous satisfaire de cette situation pour des raisons d'équité, mais aussi, et surtout, pour des raisons de valeur. Ces chefs d'entreprise, qui se lèvent tôt et se couchent tard, portent des valeurs qui fondent notre pacte social : le mérite,

le travail, la prise de risque et la volonté de transmettre. Sur la demande du Président de la République, nous avons préparé ce plan qui, je le pense très sincèrement, répond aux attentes de près de 3 millions de travailleurs indépendants : artisans, commerçants, professionnels libéraux, PME. Il s'inscrit dans la continuité de nombreuses mesures prises depuis le début du quinquennat en faveur des indépendants : soutien à la création d'entreprise, réforme du régime social des indépendants, compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) par la baisse des cotisations sociales, création de l'ATI.

J'ai souhaité, pour préparer ce plan, consulter l'ensemble des groupes parlementaires des deux assemblées, afin de recueillir les propositions de ceux qui souhaitaient en faire – beaucoup l'ont fait et je les en remercie. Vous retrouverez sûrement des contributions que vous portez depuis quelques années, comme la facilitation de la transmission d'entreprise ou l'ouverture de l'ATI.

Ce plan, qui comprend une vingtaine de mesures, répond à un triple objectif : protéger face aux accidents de la vie, mieux accompagner les indépendants de la création jusqu'à la transmission de l'entreprise, y compris au moment de la défaillance éventuelle de celle-ci, et simplifier les démarches.

Le projet de loi que j'ai présenté au conseil des ministres le 29 septembre dernier est un des piliers de ce plan pour les indépendants. Celui-ci comporte aussi des mesures fiscales et sociales qui seront portées dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.

Il vise tout d'abord à la création d'un statut unique protecteur du patrimoine personnel pour l'exercice en nom propre d'une activité professionnelle. Désormais, seuls les éléments utiles à l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel pourront être appréhendés en cas de défaillance. Par cette protection automatique, il sera mis fin aux risques pesant sur le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel lorsque les difficultés professionnelles surviennent.

Il permet, ensuite, de faciliter le passage d'une entreprise individuelle en société. Le statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) sera mis en extinction progressive, ses principaux avantages étant repris dans le nouveau statut d'entrepreneur individuel (EI).

Le texte tend, par ailleurs, à faciliter le rebond des travailleurs indépendants en leur permettant de devenir éligibles à l'ATI lorsqu'ils cessent leur activité devenue économiquement non viable. Un décret viendra compléter la réforme de l'ATI, avec l'assouplissement du critère de revenus de 10 000 euros qui ne sera désormais exigé que sur la meilleure des deux années.

Enfin, nous allons simplifier l'environnement juridique et l'accès des entrepreneurs à l'information grâce à la facilitation de l'accès à la formation professionnelle et à l'adaptation de la procédure disciplinaire des experts-comptables, à la simplification du cadre juridique applicable aux professions libérales réglementées, au renouvellement du cadre pour la négociation collective des chambres de commerce et d'industrie (CCI), et à la rénovation du code de l'artisanat.

L'ensemble de ces mesures, complété par celles qui figurent dans le PLF et le PLFSS, vise à bâtir un plan apportant des solutions ambitieuses et opérationnelles aux

préoccupations de longue date des indépendants. Nous avons essayé de prendre en compte la totalité des étapes de la vie d'un entrepreneur.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je le dis sans aucune flagornerie, votre parcours aux côtés des indépendants est une caution, une garantie, qui satisfait la plupart des interlocuteurs que nous avons auditionnés.

Ce texte était attendu. Pour autant, nous avons un certain nombre de questions, notamment sur les articles 9, sur l'ATI, et 10, sur le financement de la formation professionnelle des artisans, dont la commission des affaires sociales souhaite se saisir pour avis.

Lors des auditions menées en 2018 dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui avait permis de créer l'ATI, nous vous avons entendu à un autre titre. De nombreux indépendants nous ont fait remarquer qu'ils n'avaient jamais été demandeurs d'une assurance chômage, qu'il fallait bien répondre à une « commande » présidentielle, l'assurance chômage universelle devenue ATI après être passée sous les fourches caudines de différentes instances. Le dispositif a finalement semblé satisfaire tout le monde puisqu'il permettait de répondre à certaines attentes sans être financièrement trop ambitieux. Il a été mis en place en 2019 : l'année 2020 étant celle que nous avons tous connue, il n'a donc que trois ans d'existence. Nonobstant peut-être un autre calendrier que nous avons en tête, pensez-vous qu'il faut vraiment déjà réformer ce dispositif ?

Par ailleurs, la réforme telle qu'elle est proposée dans le projet de loi va-t-elle atteindre la cible escomptée, si tant est qu'il y en ait une ?

Enfin, nous avons évoqué notamment en 2018 la perspective d'un maillage entre un dispositif social et un dispositif privé, qui existe déjà. Je rappelle que les partenaires sociaux ont créé la garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprise (GSC), qui permet d'assurer des indépendants. Ne serait-il pas possible d'avoir un mix entre un dispositif public géré *via* l'Unédic et un dispositif privé renforcé ?

Sur la partie relative à la formation des artisans, trois questions peuvent se poser.

L'objectif est de simplifier le dispositif, et au vu de sa complexité, on peut imaginer que cette simplification est attendue ! L'idée est de s'adosser à France compétences, dont la situation financière est compliquée, même si le déficit de plus de 4 milliards d'euros peut s'expliquer. Son directeur a évoqué un manque de personnels. France compétences pourra-t-elle absorber ce nouveau flux de fonds en provenance de la formation professionnelle des artisans ?

Si j'ai bien compris, les 0,29 % qui permettaient de financer le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (Fafcea) et les conseils de la formation pour les artisans des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) vont être affectés à trois dispositifs : le nouveau fonds d'assurance formation (FAF), issu de la fusion du Fafcea et des conseils de la formation des CMA, la contribution à la formation professionnelle (CFP) et le conseil en évolution professionnelle (CEP). Sera-t-il possible de maintenir ou d'augmenter les fonds destinés à la formation des artisans ?

Enfin, une fois la collecte organisée par France compétences, une répartition sera faite entre les trois organismes que j'ai cités non pas par France compétences mais par les

Urssaf. Un travail est en cours à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour flécher de façon plus fine ces fonds. Ce travail a-t-il abouti ? Parviendra-t-on à un véritable fléchage des fonds versés par les artisans pour avoir des formations à la hauteur des ambitions de ce projet de loi ?

M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – En tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, j'aimerais vous poser une première question sur l'article 1^{er} du projet de loi, qui ambitionne de fusionner en un statut unique le régime de l'entrepreneur individuel et celui de l'EIRL. Ce faisant, votre projet de loi souhaite faire bénéficier les entrepreneurs individuels de la protection du patrimoine personnel qui existe aujourd'hui pour l'EIRL. Il semble que l'EIRL n'a pas su trouver son public en raison de conditions de création qui ont pu paraître trop complexes.

Quels étaient ces obstacles ? Pourquoi n'avez-vous pas jugé utile de simplifier les conditions de création d'une EIRL plutôt que de fusionner les deux statuts, alors même que la protection du patrimoine personnel n'est pas le seul avantage que présente l'EIRL ?

Ma deuxième question porte sur la définition du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel. Aujourd'hui, dans le régime de l'EIRL, l'entrepreneur effectue une déclaration dans laquelle il liste les biens qu'il affecte à son patrimoine professionnel. Dans votre projet de loi, la définition du patrimoine professionnel est générique : ce sont les « biens, droits et obligations et sûretés dont l'entrepreneur est titulaire et qui sont utiles à l'activité indépendante ». Autrement dit, ce sera non plus l'entrepreneur mais, en cas de contentieux, le juge qui définira si tel ou tel bien est utile à l'activité indépendante. Ne craignez-vous pas que l'incertitude autour des termes ne conduise finalement à complexifier la situation ?

Enfin, ma troisième question concerne l'article 7, qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour recodifier le code de l'artisanat. J'imagine que les services de l'État travaillent sur ce sujet depuis plusieurs mois, voire des années. À quelles modifications entendez-vous procéder ? Le Parlement ne saurait se dessaisir de ses prérogatives sans quelques éclairages. Pourriez-vous, à ce titre, transmettre au Sénat le projet d'ordonnance que, je n'en doute pas, vous avez déjà esquissé ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Christophe-André Frassa, qui est rapporteur de la commission des lois mais qui ne peut malheureusement pas être présent aujourd'hui, aurait souhaité vous poser deux questions.

La première vient de l'être : elle portait sur la composition du patrimoine professionnel et le critère de l'utilité à l'activité professionnelle pour déterminer exactement le contenu de ce patrimoine – les règles de responsabilité civile qui en découlent étant extrêmement importantes, il convient que cette définition soit parfaitement claire.

La seconde porte sur les demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances. Par principe, nous n'y sommes pas favorables. En ce qui concerne plus particulièrement l'exercice en société des professions libérales réglementées, certaines mesures de simplification pourraient être introduites dans ce texte sans difficulté, d'autres nous paraissent plus sensibles et mériter un débat parlementaire : il s'agit de la modification des règles qui touchent à la composition du capital et à la répartition des droits de vote au sein des sociétés

d'exercice libéral. Ces règles ont pour objet de garantir l'indépendance des professionnels libéraux.

M. Alain Griset, ministre délégué. – Vous avez abordé des sujets qui ont demandé un travail très important. Pendant un an, avec mes équipes, nous n'avons cessé d'écouter les différentes branches professionnelles pour aboutir au projet de loi, que je vois comme un projet partagé.

Sur l'ATI, je n'ai pas changé d'avis depuis 2018. Les travailleurs indépendants ne se mettent pas à leur compte pour être un jour au chômage ! D'autant qu'ils craignent toujours d'avoir des cotisations supplémentaires à payer. Ils ont accueilli positivement la proposition du Président de la République sans en être à l'origine les demandeurs. L'histoire le démontre, il a fallu forcer la main des travailleurs indépendants pour qu'ils soient couverts en matière de retraite, d'assurance maladie... Si vous les écoutez, ils vous diront qu'il n'est pas nécessaire de cotiser à quoi que ce soit. Mais on se doit tous de permettre à ces travailleurs de bénéficier d'une couverture leur permettant de vivre dans de bonnes conditions.

Néanmoins, les partenaires sociaux, dont je faisais partie en 2019, avaient travaillé à la mise en place de critères pour l'affectation de l'ATI. Effectivement, la réforme date d'il y a trois ans, mais, malgré la crise sanitaire, on constate qu'à peine plus de 1 000 travailleurs indépendants ont demandé à bénéficier de l'ATI. C'est un signe que les critères sont trop restrictifs. Je rappelle qu'il faut avoir au moins deux années de revenu supérieur à 10 000 euros et être en liquidation judiciaire. Nous proposons de n'exiger qu'une seule année à 10 000 euros et de se baser uniquement sur la fermeture de l'entreprise, sans qu'une procédure judiciaire soit nécessaire. L'idée est de leur permettre de rebondir, car si, dans de nombreux pays, l'échec de l'entreprise n'est pas considéré comme un échec à vie, dans le nôtre c'est un boulet qu'on traîne pour la vie. Cette mesure ne sera possible qu'une fois tous les cinq ans afin d'éviter les effets d'aubaine. Je précise que le financement de cette mesure, de l'ordre de 140 millions d'euros, se fait sur le budget de l'Unédic.

En ce qui concerne la formation professionnelle des travailleurs indépendants, pour simplifier il existe trois fonds d'assurance formation – le Fafcea, l'Agefice (Association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprises) et le fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux (FIP PL) –, auxquels on peut ajouter le fonds d'assurance formation de la profession médicale (FAF PM). Ma réforme ne concerne que les artisans et le Fafcea – je ne touche pas à l'Agefice et au FIP PL. Nous l'avons faite pour une raison simple : la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a prévu que les chambres de métiers et de l'artisanat seraient obligatoirement régionalisées et qu'elles dispenseraient de la formation. Les présidents des chambres régionales se sont donc automatiquement retrouvés en situation de conflit d'intérêts.

Pour les protéger, nous avons décidé, en accord avec l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, que les conseils de la formation, qui recevaient une dotation de 0,12 % du plafond de la sécurité sociale, allaient disparaître et que cette dotation s'ajouterait aux 0,17 % déjà fléchés au Fafcea, soit 0,29 % au total. France compétences n'est qu'une boîte aux lettres, et ce transfert n'a aucune conséquence financière sur cet organisme. Le montant disponible pour la formation des artisans sera identique, mais le circuit sera plus simple, avec un seul interlocuteur.

Cette proposition de réforme recueille l'accord de l'ensemble des acteurs. Je précise que, dans le PLF, nous doublons le crédit d'impôt qui existait pour les travailleurs

indépendants : il sera porté à 820 euros annuels pour compenser le temps qu'ils ont passé en formation et les inciter à se former. Car seulement 16 % d'entre eux se forment chaque année, ce qui est peu au regard des évolutions technologiques.

J'en viens à la GSC, une structure qui n'est pas récente et qui a environ 15 000 adhérents, sur 3 millions. Si elle n'a pas plus convaincu, c'est parce qu'elle est plutôt orientée sur les plus grandes entreprises et que le rapport qualité-prix n'est pas attractif pour les indépendants. Personne n'empêche un indépendant de souscrire à la GSC au-delà de l'ATI. La GSC est une structure privée : les clients ne viennent que si le produit est intéressant.

Monsieur Babary, j'ai participé à la création de l'EIRL. Je travaille sur le sujet de la protection du patrimoine depuis 2004 : à l'époque, le ministre Renaud Dutreil avait mis en place une première protection, celle de la résidence principale, devant notaire. L'EIRL n'a pas toujours été valorisée par les structures d'accompagnement, et sa mise en œuvre pratique était complexe. J'ai cherché la simplicité : je connais suffisamment les travailleurs indépendants pour savoir que, dès que les choses sont complexes, ce n'est pas pour eux.

Nous avons donc considéré qu'il était préférable de prendre l'EI comme statut de référence, et prévoir une extinction progressive de l'EIRL. L'EI bénéficiera des avantages de l'EIRL, lesquels seront même élargis : l'option pour une imposition à l'impôt sur les sociétés (IS), qui permet l'équité entre ceux qui sont en nom propre et ceux qui sont en société ; et la protection totale du patrimoine de l'entrepreneur individuel de façon automatique, sans formalisme particulier – une grande nouveauté par rapport à l'EIRL.

La question du cautionnement du crédit a été évoquée. Nous avons eu des discussions avec la Fédération française des banques (FFB) et avec le Trésor. Même lorsque les banques demandaient des cautions, quand l'entrepreneur fermait, il n'y avait quasiment plus rien à prendre, à part sa maison. Au bout du compte, la caution était surtout une forme de pression mise sur l'entrepreneur dont l'efficacité était relative.

Par ailleurs, il existe des sociétés de caution mutuelle. J'ambitionne d'avoir des outils de cautionnement mutuel sur le modèle du PGE, qui repose sur une garantie de l'État à hauteur de 90 %. Notre objectif est de permettre aux banques d'avoir des garanties et de les inciter à prêter. Je vais vous dire ma pensée profonde : à titre personnel, j'aurais voulu inscrire dans le dur le fait qu'on ne puisse pas demander de caution, mais mes conseillers m'ont expliqué que ce n'était pas constitutionnel. En revanche, nous avons prévu, pour éviter que l'entrepreneur ne signe sous la pression, un délai de 7 jours de rétractation pour ceux qui voudraient mettre une partie de leurs biens sous caution. C'est le plus loin qu'on ait pu aller au regard du droit. La FFB a bien compris que les banques avaient un rôle extrêmement important à jouer en matière de développement de l'économie par le financement des entrepreneurs, même sans caution ou sans caution mutuelle.

En ce qui concerne les ordonnances, j'aurais préféré que le Parlement soit saisi de l'intégralité des textes. Prenons l'exemple du code de l'artisanat, dans lequel aucun texte n'a été intégré depuis 1952. Beaucoup ont fait marche arrière au regard de la complexité de la tâche. Nous nous y sommes attelés, avec l'objectif d'y intégrer 12 textes. Le travail d'analyse et de codification va encore nous prendre quelques mois. J'ai la chance de défendre devant vous aujourd'hui mon projet de loi alors même que le calendrier parlementaire est resserré, mais j'aurais été incapable de vous présenter un article de loi intégrant toutes ces modifications dans les délais impartis. Je tiens à votre disposition les textes concernés, que

nous allons simplement transposer sans modification. Ainsi, les artisans auront à leur disposition l'ensemble des textes dans un seul document. L'objectif est de simplifier et d'actualiser un code qui ne correspond plus à la réalité de la vie des artisans. Si on avait pu le mettre dans le dur de la loi, j'aurais été le plus heureux des ministres.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous aimerions recevoir l'engagement que le projet de loi de ratification sera effectivement soumis à notre examen, afin que le Parlement puisse se pencher sur cette affaire.

M. Alain Griset, ministre délégué. – Les professions réglementées représentent quasiment 700 000 entreprises, avec 68 organisations différentes. En aucun cas nous n'avons pour objectif de toucher aux prérogatives des ordres ou des syndicats. Nous souhaitons clarifier les règles et faciliter le financement des structures de ces professions en total accord avec ces dernières. J'ai déjà reçu les vétérinaires, les laboratoires, les avocats, les experts-comptables.

Je prendrai deux exemples.

Premier cas, un vétérinaire qui veut créer une société d'exercice vétérinaire en partenariat avec un associé qui n'est pas vétérinaire. Il ne sait pas s'il relève des professions de santé ou des professions du cadre de vie. Dans le premier cas, son partenaire peut participer au capital à hauteur de 25 % ; dans le second, à 49 %. Après la réforme, des familles des professions auront été définies : ce vétérinaire saura qu'il appartient aux professions du cadre de vie et connaîtra les règles qui lui sont applicables.

Second cas, des architectes exerçant au sein d'une société d'exercice libéral (SEL). Pour investir dans un logiciel BIM (*Building information modeling*), ils souhaiteraient pouvoir avancer des fonds sans recourir à un prêt bancaire. Or la loi de 1990 plafonne les avances en compte courant d'associé à hauteur de trois fois la participation de chacun au capital : ils ne pourraient donc pas avancer les fonds nécessaires à leur investissement. Après la réforme, les avances en compte d'associé seront déplafonnées : il ne sera pas nécessaire de recourir à un prêt bancaire.

M. Alain Cadec. – Le Gouvernement a élaboré un plan pour 3 millions de personnes exerçant une activité non salariée en France, avec 20 nouvelles mesures dédiées aux travailleurs indépendants, qu'ils exercent en libéral ou qu'ils soient entrepreneurs individuels ou micro-entrepreneurs. Nombreux sont ceux qui attendaient une réforme de fond de leur statut. Le travail indépendant rencontre de nombreuses difficultés, et il est marqué par des disparités de revenus. Les dégâts que peuvent causer les impayés ou, pire, des clients insolvables représentent une des menaces les plus importantes pour cette catégorie socioprofessionnelle. La crise sanitaire les a davantage exposés aux risques économiques liés à leur activité.

D'après vos annonces, le plan pour les indépendants entrera en vigueur en 2022. Ces mesures semblent *a priori* une avancée attendue par ces professionnels. Toutefois, sont-elles suffisantes en cas de cessation d'activité ? Vous souhaitez créer un statut unique pour l'entrepreneur individuel avec extension de la protection du patrimoine personnel. Le statut de l'EIRL serait dès lors supprimé. Dans le cadre de ce nouveau statut, le patrimoine personnel de l'entrepreneur serait par défaut insaisissable par les créanciers. Néanmoins, qu'en est-il du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel ?

Par ailleurs, une étude Odoxa de mars 2021 a indiqué que 45 % des indépendants ont déjà rencontré des difficultés en matière de logement, pour louer ou devenir propriétaire. Les indépendants et les salariés ne sont pas traités de la même manière, sans parler des garanties demandées par les bailleurs, telles que des fiches de paie affichant un revenu trois fois supérieur au montant du loyer. Avez-vous prévu dans votre projet une mesure sur l'accès au logement pour les indépendants ?

Mme Martine Berthet. – J'aimerais également revenir sur l'article 1^{er} et sur la protection du patrimoine personnel du travailleur individuel. Vous avez demandé aux banques de ne pas avoir d'exigences excessives vis-à-vis des entrepreneurs individuels en matière de renonciation à la protection de leur patrimoine personnel. Le Gouvernement prévoit-il d'obtenir par une charte un engagement spécifique des banques, comme cela s'était fait en 2011 avec la charte signée entre le secrétaire d'État chargé des PME et la Fédération bancaire française ? Pour l'accès aux PGE, malgré les discussions, de nombreuses entreprises se sont vu opposer des refus de la part des banques.

M. Jean-Marie Janssens. – Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante a pour objectif de mieux protéger les travailleurs indépendants et de lever les freins qui existent aujourd'hui sur leur activité. Il prévoit plusieurs avancées concrètes qui doivent permettre aux travailleurs indépendants de bénéficier d'un statut unique et protecteur, et de clarifier et de simplifier la législation concernant leur activité.

Ces avancées sont bienvenues à la fin d'une crise sanitaire dont les conséquences économiques vont durer. Il est essentiel de lever les freins existants, notamment sur l'allocation des travailleurs indépendants. Cependant, il convient aussi de mettre en place un maximum de souplesse et de réactivité dans les dispositifs, afin de correspondre le plus fidèlement possible au modèle de l'activité indépendante qui est particulièrement soumise aux aléas économiques.

Ainsi, comme l'a mis en lumière la crise sanitaire, il est fondamental que les indépendants puissent calculer et verser leurs cotisations en fonction de l'état réel de leur activité. Le paiement des cotisations en temps réel est actuellement en expérimentation en Île-de-France et en Occitanie. Un tel dispositif permettrait d'éviter d'attendre un an pour bénéficier d'une régularisation de cotisations et éviterait des pénalités en cas d'erreur d'estimation des revenus.

Avez-vous de premiers retours de cette expérimentation ? Si oui, pensez-vous l'inscrire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, et donc la généraliser dès l'année prochaine ?

M. Vincent Segouin. – La réforme de fond du statut des indépendants était attendue. Le budget n'est toujours pas à l'équilibre depuis plus de trente ans. L'assurance chômage entraînera-t-elle des cotisations supplémentaires pour l'indépendant ?

Vous avez évoqué un coût de 140 millions d'euros. Comment comptez-vous le financer ? Par la dette encore une fois ?

Le plafonnement des charges sociales sera fait en fonction du revenu de l'indépendant, ce qui entraînera, par rapport au régime actuel, une baisse de la collecte des cotisations sociales, à la fois de retraite et d'assurance maladie. À combien estimez-vous ce montant ? Comment sera-t-il financé ?

M. Alain Griset. – En ce qui concerne la cessation d'activité, le dispositif tel qu'on le prévoit sera bien applicable en 2022, puisque les mesures inscrites dans le PLF et le PLFSS devraient être adoptées par le Parlement au 31 décembre prochain et que le présent projet de loi devrait être présenté à l'Assemblée nationale au début du mois de janvier. L'ensemble des mesures pour les travailleurs indépendants devraient donc, *a priori*, être applicables après le premier trimestre 2022.

Ce qui est en jeu, c'est le patrimoine professionnel, qui peut être mis en caution. Non, monsieur le sénateur, nous n'avons pas prévu dans le projet de loi – pour l'instant, en tout cas – de dispositif qui permettrait aux indépendants d'accéder plus facilement à un logement, mais je suis ouvert à des mesures de nature à améliorer cette situation, car il est vrai que certains indépendants rencontrent des difficultés.

Madame la sénatrice Berthet, vous avez raison, il a pu arriver que certaines agences bancaires, au niveau local – au niveau national, une convention a été passée avec l'ensemble du réseau bancaire –, refusent un PGE. Ce que je peux vous garantir, c'est que, à chaque fois que nous sommes intervenus, le PGE a été débloqué. C'est toujours valable : si certains d'entre vous connaissent des entrepreneurs qui rencontrent des difficultés pour bénéficier d'un PGE, je suis à leur disposition, puisque les PGE sont accessibles jusqu'au 31 décembre 2021.

En ce qui concerne les banques, nous n'avons pas envisagé de charte pour l'instant. Les discussions que nous avons eues avec les représentants de la FBF reposent sur la responsabilité des banquiers. Nous allons évidemment regarder cela de très près, parce qu'il n'est pas envisageable que ces avancées pour les indépendants se traduisent par des difficultés de trésorerie et de financement.

Monsieur le sénateur Janssens, nous allons introduire dans le PLFSS la mesure qui a fait l'objet d'une expérimentation. Je n'ai pas de retour chiffré sur celle-ci, mais la possibilité de faire varier les cotisations est une mesure extrêmement intéressante, qui répond à une demande déjà ancienne.

Monsieur le sénateur Segouin, sur l'ATI, pour l'instant, nous évaluons à peu près à 140 millions d'euros maximum le coût de la mesure avec la nouvelle formule d'accès. Ce budget est prévu dans le budget de l'Unédic, lequel est alimenté par l'État, à l'heure actuelle, à hauteur de 40 % – par leurs impôts, les indépendants contribuent donc indirectement au financement de l'Unédic. La mesure est donc financée aujourd'hui. Elle ne va pas contribuer à augmenter le surendettement et ne va pas générer de cotisations nouvelles pour les indépendants.

En disant que permettre à l'entrepreneuriat d'opter pour l'IS va signifier de moindres rentrées pour les organismes de sécurité sociale, vous ne faites que confirmer la différence de traitement qui existait entre ceux qui étaient en société et ceux qui étaient en nom propre. Notre objectif est l'équité de traitement. Ce n'est pas le statut juridique qui doit déterminer le montant de l'impôt et de la cotisation ; c'est la structure de l'entreprise. Qu'elles soient en nom propre ou en société, les entreprises pourront ou non opter pour l'IS.

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le ministre, je souhaite vous poser deux questions.

Pourriez-vous tout d'abord nous faire un point sur l'impact de la mise en œuvre du passe sanitaire sur la fréquentation des commerces soumis à ce dispositif depuis cet été ? Votre collègue Bruno Le Maire a semblé indiquer qu'il n'y avait pas eu d'effet, au contraire de ce que bon nombre d'entre nous avons pu constater sur le terrain.

Par ailleurs, je souhaite attirer votre attention sur un point qui me semble manquer dans votre projet de loi : la situation financière précaire dans laquelle se retrouvent de nombreuses femmes auto-entrepreneuses en état de grossesse. À ce jour, le code de la sécurité sociale prévoit une continuité des droits et prestations en période de maternité. Or, pour les femmes auto-entrepreneuses enceintes, la méthode de calcul des indemnités varie et crée des inégalités flagrantes. En effet, lorsqu'une activité a été lancée récemment, le calcul du revenu d'activité annuel moyen se fait uniquement sur l'année précédant la date d'accouchement. Avec cette méthode, les femmes ayant ouvert leur auto-entreprise en fin d'année sont donc lésées par rapport à celles qui l'ont fait en début d'année, car, ayant peu cotisé, elles ne peuvent obtenir une indemnisation qu'à hauteur de 10 %. Ces difficultés croissantes à accéder à un congé maternité décent se sont accrues dans le contexte économique actuel, lié à la crise sanitaire, ne permettant pas à une partie de ces indépendantes de percevoir une somme équivalant au revenu de solidarité active (RSA), alors qu'elles travaillent. Elles se retrouvent souvent avec une indemnité équivalant à 5,65 euros par jour, au lieu de 56,35 euros par jour, ce qui transforme leur congé maternité en véritable cauchemar. Cette différence de montant trouve son origine dans le calcul du congé maternité, qui fait passer les droits de 100 % à 10 % de l'indemnité journalière, sans demi-mesure.

Dans ces circonstances, le congé maternité, qui doit protéger les femmes, ne joue plus pleinement son rôle, plongeant dans la précarité un public déjà fragilisé, cumulant souvent un petit revenu tiré de l'entreprise individuelle et des droits au chômage. Face à cette situation délicate, il serait peut-être pertinent de déclarer les années de covid comme années blanches pour les auto-entrepreneuses et travailleuses indépendantes, à l'image de ce qui a été fait pour les intermittents du spectacle, de façon à permettre l'ouverture des droits aux prestations maternité, maladie ou affection de longue durée.

Enfin, à plus long terme, il faudrait envisager de créer un congé réellement proportionnel à leurs revenus réels, pour éviter que le montant du congé maternité de ces femmes auto-entrepreneuses ne passe injustement de 100 % à 10 %. Je souhaite savoir si le Gouvernement envisage de remédier à cette précarité dans le futur projet de loi relatif au statut des indépendants.

M. Bernard Buis. – Monsieur le ministre, je souhaite évoquer avec vous la question des conjoints collaborateurs. Je pense notamment aux femmes qui ont travaillé toute leur vie aux côtés de leur mari artisan ou commerçant et qui se sont retrouvées, après un accident de la vie, un décès ou un divorce, sans aucune ressource, avec une maigre retraite.

La loi Pacte a permis de vrais progrès en la matière. Le texte contraint en effet chaque chef d'entreprise à indiquer dans les formulaires de déclaration d'activité si son conjoint exerce ou non une activité régulière dans l'entreprise, afin de limiter les cas de non-déclaration.

Qu'apportera le texte à ces femmes ? Pouvons-nous avoir l'assurance que le taux de cotisation sera le plus bas possible lorsqu'un ou une conjointe obtiendra le statut de collaborateur ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Monsieur le ministre, je veux vous interroger sur l’impact de la réforme sur le secteur de la vente directe, qui représente 700 000 emplois, dont une grande partie d’indépendants.

Pour le démarchage à domicile, actuellement, la France interdit de collecter le paiement ou même un simple moyen de paiement pendant sept jours à compter de la conclusion du contrat. Cette spécificité française est quasi obsolète, car 22 pays de l’Union européenne ne pratiquent pas le différé de paiement. Le Gouvernement envisagerait même d’allonger ce délai à quatorze jours, pour l’aligner sur le délai de rétractation des consommateurs dans le cadre d’une transposition de la directive Omnibus. Cette disposition induirait une charge économique supplémentaire pour les entreprises, alors que les processus de recouvrement sont déjà complexes et coûteux. Elle aurait, de plus, un impact important sur les trésoreries, notamment des PME.

Enfin, cette nouvelle disposition pourrait créer de graves distorsions de concurrence entre la vente à domicile et les autres canaux de commercialisation, comme la vente à distance ou la vente en magasin.

Le Gouvernement serait-il prêt à permettre à cette filière la libéralisation de la prise de paiement à la commande, afin d’aligner le régime du contrat conclu hors établissement sur celui du contrat conclu à distance ? Cette disposition permettrait de sécuriser les indépendants dans leur démarche commerciale, de supprimer les coûts de trésorerie et le risque majeur d’impayés.

M. Michel Canévet. – J’ai travaillé avec Martine Berthet et Fabien Gay, pour la délégation sénatoriale aux entreprises, sur les nouveaux modes de travail, et nous sommes particulièrement heureux que vous ayez pu intégrer deux des principales recommandations qui étaient les nôtres, notamment l’assouplissement de l’accès aux cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) – cela rejoint en partie la question que Sylviane Noël évoquait tout à l’heure – et la question sur l’ATI.

Sur la question de l’accès aux cotisations AT-MP, on observe qu’il existe deux types d’indépendants : les indépendants traditionnels, qui travaillent pour des ordres constitués, et ceux qui travaillent pour les plateformes dans le cadre de l’uberisation de la société. Ces derniers ont souvent des niveaux de rémunération assez faibles. N’avez-vous pas envisagé de trouver un autre mode de financement des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles pour ces agents, notamment par la participation des plateformes ?

L’allocation aux travailleurs indépendants est en place depuis 2019. On voit bien qu’elle n’a pas bien fonctionné. Nous espérons que les mesures d’assouplissement que vous proposez permettront d’aller plus loin, mais n’avez-vous pas le sentiment qu’il aurait peut-être fallu se rapprocher un peu plus du régime dont bénéficient les salariés ? Quand un indépendant échoue, il se retrouve souvent sans aucune ressource. Il est indispensable qu’on puisse l’accompagner. Le régime dont bénéficient les salariés est relativement protecteur ; peut-être aurait-il fallu s’en inspirer pour pouvoir monter un nouveau projet. Qu’en pensez-vous ?

M. Alain Griset. – Madame la sénatrice Noël, je le dis ici sans détour, l’accélération très forte de la vaccination et la mise en place du passe sanitaire nous a évité des reconfinements pendant l’été. La conjugaison entre le passe et la vaccination a permis que l’activité économique tourne à peu près à 99 %, comme en attestent les recettes des cartes

bancaires et les recettes fiscales. Comme l'a dit Bruno Le Maire, certaines activités ont pu connaître, dans les premiers jours du passe sanitaire, une sorte de ralentissement, mais, au bout de quelques jours et sur une période d'un mois, les choses se sont *grosso modo* équilibrées. On peut donc dire que, globalement, il n'y a pas eu, sur le plan économique, d'impact du passe sanitaire. Les difficultés en matière de chiffre d'affaires qui peuvent encore exister çà et là, par exemple dans les foires et salons, sont davantage dues au fait qu'il manque des exposants. La praticité de l'utilisation du passe sanitaire aujourd'hui ne pose plus de difficultés de mise en œuvre. Je suis donc assez satisfait de sa mise en place et je pense qu'aujourd'hui ce sujet est un peu derrière nous. Le passe sanitaire est une contrainte moindre que la situation qui aurait pu résulter de son absence.

Vous abordez des sujets extrêmement importants concernant la maternité et la situation des indépendants par rapport à leurs revenus des années covid. Nous avons décidé de valider, dans le PLFSS, les trimestres de retraite des indépendants qui auront, en 2020 et 2021, connu un bénéfice inférieur au montant qui leur permet de les valider dans les conditions normales. De la même façon, la base que nous allons prendre en compte pour les indemnités journalières est celle des années précédentes, et non les conséquences du revenu diminué. Ces deux mesures d'équité permettront aux indépendants de ne pas être frappés de double peine. Nous allons donc neutraliser les années covid – 2020 et 2021 –, de façon à ne pas pénaliser ceux qui sont encore le plus en difficulté.

Monsieur le sénateur Buis, la reconnaissance des conjoints est un vieux combat ! Je rappelle que la première mesure en faveur des conjoints date de 1982 – à l'époque, c'était André Delelis qui l'avait défendue. Année après année, des pas ont été faits, mais nous n'avons pas adapté le statut des conjoints à l'évolution de la société. Les concubins étaient exclus de la possibilité d'accéder au statut de conjoint collaborateur. Nous incorporons donc les conjoints concubins, qui auront les mêmes droits que les pacsés et les mariés. Nous allons ensuite simplifier les modes de calcul des cotisations : le nombre de formules différentes va passer de 5 à 3. Enfin, voilà quelques mois, le Parlement a limité à cinq ans la durée du statut de conjoint pour les agriculteurs. Nous allons faire de même pour l'ensemble des indépendants.

Madame la sénatrice Estrosi Sassone, il est vrai qu'il y a actuellement des réflexions, à la suite de l'adoption de la directive Omnibus, sur les questions du paiement différé et du délai de rétractation. Actuellement, des négociations sont en cours avec la Fédération de la vente directe et les associations de consommateurs. De quelle manière peut-on éventuellement protéger les plus faibles qui s'engagent parfois sur des crédits et sur les achats pour lesquels ils n'auraient pas eu le temps de réfléchir ? Toute la question est de savoir s'il faut donner un délai de rétractation de sept ou de quatorze jours. Naturellement, nous continuons à travailler avec les différentes organisations, mais je suis preneur de l'ensemble des avis, de façon que l'on puisse protéger sans empêcher le développement de la vente à domicile, qui est un secteur économique extrêmement important.

Monsieur le sénateur Canévet, les évolutions dans le mode d'exercice de l'activité des indépendants sont très importantes. Je pense que nous allons très loin en permettant à celui dont le chiffre d'affaires n'est pas suffisant de décider de bénéficier de l'ATI. Certes, en termes de montant, on n'arrivera pas toujours à ce que perçoivent les salariés, mais nous faisons un pas absolument considérable par rapport à la situation existante : alors que les indépendants n'ont jamais pu accéder à quoi que ce soit, il pourra leur être versé jusqu'à 800 euros durant six mois. Nous allons naturellement analyser l'utilisation qui sera faite de ce dispositif. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il s'agit là d'une avancée significative pour résoudre

des situations d'extrême difficulté. Il faut cesser de considérer que celui qui prend des risques doit sauter de la falaise sans parachute. Il convient de lui donner la possibilité de rebondir, de se former, puis d'envisager de retrouver une activité. Cette amélioration du dispositif existant, qui n'était pas suffisant, marque un progrès significatif. Je pense que nous sommes allés assez loin – en tout cas, il n'y avait pas de demande d'aller plus loin.

Mme Monique Lubin. – En tant que membre de la commission des affaires sociales, je m'intéresse particulièrement aux articles 9 et 10. Le vocable de « travailleur indépendant » inclut-il tous les travailleurs des plateformes, tous les auto-entrepreneurs, dont on connaît aujourd'hui la précarité du statut et la modestie des revenus ?

Les dispositions relatives aux allocations chômage et à la formation vont-elles les concerner directement ?

Mme Florence Blatrix Contat. – L'article 1^{er} du présent projet de loi vise à simplifier et généraliser la protection du patrimoine de l'entrepreneur individuel, en étendant à toutes les entreprises individuelles la protection antérieurement octroyée par les EIRL, tout en limitant les formalités.

Cependant, le formalisme des EIRL, qui est jugé excessif, avait pour objectif l'information des créanciers et, par là même, leur protection. Le déficit d'informations sur la consistance du droit de gage peut, à mon avis, être source d'insécurité, créant une asymétrie d'information préjudiciable quand on sait que l'activité économique est largement conditionnée par la confiance.

Comment peut-on donc en même temps concilier la nécessaire protection de l'entrepreneur et de son patrimoine et la protection des créanciers, en garantissant une meilleure information de ces derniers sur le patrimoine professionnel de leur débiteur ?

Enfin, sur la possibilité pour le débiteur de renoncer à la scission des patrimoines à la demande d'un créancier, qu'en serait-il de la protection particulière de la résidence principale ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le ministre, je vous avoue ne pas avoir très bien compris votre réponse et votre position sur la situation de la protection de la résidence principale d'un entrepreneur individuel en cas de mise en jeu de sa caution personnelle.

Imaginons que je sois un entrepreneur individuel et que j'ai un besoin de financement, soit pour des besoins de trésorerie, soit pour acheter un fonds de commerce ou un droit au bail. Sachant que ma résidence principale n'est pas saisissable, la banque va me demander une caution personnelle. Je n'ai qu'une alternative : soit je décide de ne pas me développer, soit je donne en garantie ma résidence principale. Si je dépose mon bilan, si je fais faillite, elle sera donc saisie.

Effectivement, l'idée de la caution mutuelle peut être intéressante. Nous pourrions y réfléchir, mais nous n'en sommes pas encore là aujourd'hui.

Ma résidence principale, qui était normalement insaisissable, va-t-elle être saisie du fait de la mise en place de la caution ? Les banques qui auront amoindri la mise en place des financements pour les entreprises individuelles vont-elles se retrouver en difficulté ?

M. Vincent Segouin. – Tout à l’heure, je vous ai interrogé sur le statut de l’EI, qui passe à l’IS, ce qui engendrera une baisse des cotisations. Vous m’avez répondu qu’il fallait de l’équité, mais ma question était tournée vers le budget général.

Depuis tout à l’heure, je vous entends parler de trimestres validés, de conjoints collaborateurs, de prestations supplémentaires, donc de nouvelles charges pour l’État, avec des cotisations qui diminuent. Vous nous dites que l’Unédic va en assumer une partie. Or l’Unédic a connu, en 2020, un déficit de 17 milliards d’euros. Le déficit de la sécurité sociale s’élève à 44 milliards d’euros, et je ne parle même pas de la dette de l’État... Vous nous vendez des charges supplémentaires pour l’État, qui n’a pas de réserve et a des déficits partout.

Je répète donc ma question : sur quoi va reposer le financement, si ce n’est sur des cotisations supplémentaires ? Est-ce sur de la dette ? Reste-t-on dans la politique du « quoi qu’il en coûte » ?

M. Alain Chatillon. – Voilà douze ans s’est créée une association qui s’appelle « 60 000 rebonds » : 60 000, c’est le nombre annuel moyen de dépôts de bilan des entreprises, essentiellement des TPE et des PME.

La plupart des pays européens interdisent aux banques de prendre une garantie patrimoniale sur le logement principal de la famille, comme en Allemagne ou dans les pays d’Europe du Nord. Ne pouvez-vous pas prendre d’initiative sur ce sujet, qui me paraît extrêmement important ?

M. Alain Griset, ministre délégué. – Madame la sénatrice Lubin, tout d’abord, je veux apporter une petite précision sur un sujet qui peut quelquefois interroger : le régime de la micro-entreprise, qui a été appelée, en 2009, « l’auto-entreprise », est un régime fiscal et social dérogatoire du droit commun. Ce n’est pas un statut juridique. Ceux qui utilisent le régime de la micro-entreprise sont, juridiquement parlant, travailleurs indépendants. À ce titre, ils bénéficient des mesures du plan des indépendants. Beaucoup d’entre eux font la confusion, quelquefois par manque d’information. D’ailleurs, la plupart d’entre eux n’ont jamais opté pour l’EIRL : ils ont quasiment tous choisi l’EI. Cela dit, le crédit impôt formation ne leur est pas accessible, la plupart d’entre eux n’ayant pas cotisé pour leur formation.

Vous savez qu’Élisabeth Borne a prévu une ordonnance pour la mise en place d’outils permettant de mettre en œuvre des dispositifs protégeant les indépendants travaillant dans les plateformes. Ces travailleurs voteront au début du printemps 2022 pour une représentation de leur exercice. Nous travaillons naturellement sur le sujet, puisque ces modes d’exercice se développent.

Madame la sénatrice Blatrix Contat, en ce qui concerne les questions de prêts et de protection du patrimoine, une étude très précise que nous avons réalisée n’a pas montré de comportements différents de la part des banques envers ceux qui étaient en EIRL et ceux qui étaient en EI. Par extrapolation, nous pensons que la protection du patrimoine généralisée ne devrait pas modifier ce qui s’est passé avec les EIRL.

De plus, je vous confirme que nous allons continuer à travailler avec le réseau bancaire, mais aussi au développement du cautionnement mutuel, auquel je crois beaucoup. Je l’ai beaucoup utilisé dans mon parcours précédent, pour permettre à des entrepreneurs de

bénéficiaire de crédits. Je pense que l'intermédiation est une bonne solution. Dans tous les cas de figure, l'entrepreneur ne peut pas s'autocautionner. Il faudra un passage devant un notaire et que quelqu'un se porte caution pour lui. Nous allons vraiment aller jusqu'au bout sur ce sujet. Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à votre disposition pour étudier comment l'on peut vous rassurer et rassurer les entrepreneurs sur ce point, tout en menant un travail de partenariat avec les banques. Nous devons être gagnant-gagnant dans cette opération. Je suis déterminé sur ce dossier : les entrepreneurs ne doivent plus avoir d'épée de Damoclès au-dessus de leur tête.

La réponse est la même pour Mme Renaud-Garabedian : nous allons vraiment travailler sur ce sujet, qui a clairement été l'un des plus compliqués pour nous. Je répète que j'essaie d'aller le plus loin possible de ce que me permet le droit, mais l'objectif est aussi de ne pas empêcher les gens de faire ce qu'ils ont envie. Le tout est qu'ils le fassent en connaissance de cause et qu'ils puissent éventuellement revenir en arrière.

Monsieur le sénateur Segouin, la dette n'est pas tout à fait récente, et nous assumons le « quoi qu'il en coûte ». Nous assumons notre choix d'investir, contrairement à ce qui a été fait en 2008 – il n'y avait alors pas eu d'activité partielle. Il y a eu des faillites et nous avons payé pendant des années les conséquences de cette politique.

Aujourd'hui, le « quoi qu'il en coûte » est terminé : aujourd'hui, on fait plutôt dans le sur-mesure. D'ailleurs, les montants mobilisés sont sans commune mesure : à peu près 150 millions d'euros pour le mois de septembre 2021, contre 4 milliards d'euros en novembre 2020.

Par ailleurs, sur le fait que les mesures que je propose pourraient générer des déficits supplémentaires, je répète que les 140 millions de l'Unédic font partie de son budget. La somme consacrée à la formation – 50 millions d'euros – reste tout à fait raisonnable.

Tout entrepreneur que l'on maintient en activité génère de la recette fiscale. J'aimerais que l'on cesse de considérer que l'on va gagner plus en taxant l'entrepreneur qu'en lui permettant de se développer. C'est en maintenant les entrepreneurs individuels en activité, en leur permettant de transmettre leur entreprise, de se développer, en baissant leurs cotisations que l'on augmentera les recettes fiscales, parce qu'il y aura de l'activité et moins de chômage. C'est, au bout du compte, faire le pari d'une croissance raisonnable.

L'objectif actuel du Gouvernement est de diminuer les impôts et, grâce à la croissance, de résoudre le problème du déficit, qu'il faudra diminuer pour l'avenir.

Monsieur Chatillon, je partage votre préoccupation : c'est vraiment mon objectif depuis les années 2000. Dans notre loi, nous essayons d'aller le plus loin possible : ne peuvent être mis en garantie que les biens professionnels utiles à l'entreprise et liés à l'activité, tous les autres biens étant considérés comme personnels et insaisissables. Je souhaite que nous puissions, ensemble, fortifier cette position, pour que les faillites ne puissent pas se traduire, un jour, par des désastres personnels : saisies de maison, divorces... Ce n'est pas ainsi que l'on peut développer l'entreprenariat dans notre pays.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Si j'ai bien compris, la question de notre collègue Vincent Segouin ne concernait pas le stock de dettes actuel, dont nous sommes comptables, puisque le Parlement a été aux côtés du

Gouvernement quand il s'est agi de voter un certain nombre de dispositifs du « quoi qu'il en coûte » pour sauvegarder l'économie de notre pays.

Sa question portait sur l'alourdissement des charges qui découlera des dispositifs que vous nous annoncez et que l'on peut, du reste, accompagner, et sur la façon dont le Gouvernement va financer durablement et structurellement ces nouvelles mesures, sans aggraver les déficits.

Bien sûr, nous préférons une entreprise qui va bien et qui paie des cotisations à une entreprise qui ne va pas bien ! Néanmoins, il vaut mieux parfois une entreprise qui s'arrête qu'une entreprise qui continue à perdre de l'argent.

M. Alain Griset. – Madame la présidente, je pense que nous parlons de la même chose. Pour avoir échangé avec vous à plusieurs reprises sur ces sujets, je pense que nous sommes d'accord sur l'objectif. Cet objectif est double : il s'agit à la fois de développer l'activité, l'économie, les entreprises, pour répondre au besoin de services et de proximité, et de diminuer le déficit, ce qui est une nécessité pour les prochaines années. Nous voulons à la fois continuer la baisse des impôts qui a été engagée depuis 2017 et, grâce à l'activité, diminuer les déficits. Cela ne nous semble pas incompatible. La croissance telle qu'elle est pour l'instant nous permet de penser que c'est la bonne direction. De toute façon, je suis certain qu'il n'y aura pas d'équilibre budgétaire sans développement économique.

Les travailleurs indépendants peuvent beaucoup contribuer à ce dernier. Mon objectif est de les protéger, de leur permettre de se développer, notamment en facilitant la transmission d'entreprise.

Au demeurant, les travailleurs indépendants qui sont déficitaires n'ont d'autre choix que de fermer. Notre objectif est de les accompagner pour qu'ils puissent se former, percevoir l'ATI et ne pas être à la rue. Dans le même temps, nous allons essayer de diminuer la pression fiscale sur ceux qui ne ferment pas, pour qu'ils puissent progresser et, au bout du compte, créer de l'activité, donc permettre à l'État de résoudre ses problèmes financiers.

Telle est notre philosophie générale. J'espère que nous pourrions nous retrouver sur celle-ci et vérifier que c'est le bon modèle.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nul doute que nous aurons l'occasion de continuer cette conversation !

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Au nom de l'ensemble de mes collègues, je vous remercie, monsieur le ministre, de cette audition.

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

La réunion est close à 16 h 40.

Mardi 12 octobre 2021

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

La réunion est ouverte à 15 heures.

Proposition de loi organique favorisant l’implantation locale des parlementaires – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements déposés sur la proposition de loi organique favorisant l’implantation locale des parlementaires.

EXAMEN DE MOTIONS

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis défavorable à la motion n° 25 tendant à opposer au texte la question préalable. Le débat mérite d’avoir lieu.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 25 tendant à opposer la question préalable.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis également défavorable à la motion n° 26 tendant au renvoi du texte à la commission.

La commission émet un avis défavorable à la motion tendant n° 26 au renvoi en commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Avant l’article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 15, 16, 18, 17 et 19 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 15, 16, 18, 17 et 19.

Article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1, 4 et 22 visent à supprimer cet article. La commission ne peut qu’y être défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 4 et 22.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avec l’amendement n° 20, M. Paccaud entend aller plus loin en levant l’incompatibilité du mandat de député ou de sénateur avec les fonctions d’adjoint au maire, de vice-président de l’assemblée délibérante d’une collectivité territoriale, de membre de bureau de l’Assemblée des Français de l’étranger, à l’exception du

président, et de président d'un conseil consulaire. Même si l'intention de notre collègue est légitime, l'amendement modifie l'équilibre proposé par le président Marseille. Je propose un avis de sagesse.

Mme Françoise Gatel. – Si l'amendement de M. Paccaud était adopté, je proposerais de le sous-amender. En effet, pour corriger un oubli, mon amendement n° 21 prévoit de rétablir la compatibilité d'un mandat parlementaire avec les fonctions de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de 10 000 habitants ou moins, en cohérence avec le cadre fixé par la proposition de loi organique. Quelque 200 EPCI à fiscalité propre sont concernés.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Nous en avons effectivement discuté avec Mme Gatel.

M. François-Noël Buffet, président. – L'avis favorable de la commission à votre amendement n° 21 vaudrait donc pour votre sous-amendement.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 20.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 6, ainsi qu'aux amendements n^{os} 5, 14 et 8.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 6, 5, 14 et 8.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement n° 2 tend à autoriser le cumul du mandat de député ou de sénateur avec les fonctions d'adjoint au maire, quelle que soit la population de la commune. L'intention est là encore légitime, mais cette mesure modifie l'équilibre du texte. De plus, il importe de ne pas revenir sur la réforme de 2014 dans sa globalité. Avis de sagesse.

M. François-Noël Buffet, président. – Je suggère plutôt de demander à notre collègue de retirer son amendement, qui n'entre pas dans le cadre proposé par notre collègue Hervé Marseille.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – J'en suis d'accord d'autant que l'opinion publique approuve cette proposition de loi organique qui offre une assise territoriale aux députés et aux sénateurs. Ne prenons pas le risque de la faire basculer.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 13, 12, 11, 10 et 9, qui modifient le seuil de population pour l'application de l'incompatibilité avec les fonctions de maire ou d'adjoint, sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13, 12, 11, 10 et 9.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 21, que Mme Gatel a évoqué.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.

Après l'article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement n° 24 prévoit qu'un parlementaire ne puisse exercer plus de trois mandats successifs. Il s'agit d'un motif d'inéligibilité et non d'incompatibilité mais l'on peut considérer qu'il y a un lien indirect avec le texte, au sens de l'article 45 de la Constitution. Sur le fond, en revanche, il contrevient frontalement au droit d'éligibilité dont jouit tout citoyen français, ainsi qu'à la liberté de l'électeur. Avis défavorable.

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

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement n° 23 rectifié relatif au droit applicable aux députés et sénateurs suppléants en situation de cumul : nous en avons parlé la semaine dernière.

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

Article 2 (supprimé)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 3 visant à rétablir cet article.

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

Intitulé de la proposition de loi organique

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 7.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion tendant à opposer la question préalable		
M. MASSON	26	Défavorable
Motion tendant au renvoi en commission		
M. MASSON	25	Défavorable
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	15	Défavorable
M. MASSON	16	Défavorable
M. MASSON	18	Défavorable
M. MASSON	17	Défavorable
M. MASSON	19	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
M. KERROUCHE	1	Défavorable
M. MASSON	4	Défavorable
M. BENARROCHE	22	Défavorable
M. PACCAUD	20	Sagesse
M. MASSON	6	Défavorable
M. MASSON	5	Défavorable
M. MASSON	14	Défavorable
M. MASSON	8	Défavorable
Mme LAVARDE	2 rect.	Demande de retrait
M. MASSON	13	Défavorable
M. MASSON	12	Défavorable
M. MASSON	11	Défavorable
M. MASSON	10	Défavorable
M. MASSON	9	Défavorable
Mme GATEL	21 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. THÉOPHILE	24	Défavorable
M. PELLEVAT	23 rect.	Défavorable
Article 2 (Supprimé)		
M. MASSON	3	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi organique		
M. MASSON	7	Défavorable

La réunion est close à 15 h 10.

Mercredi 13 octobre 2021

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

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire et projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Agnès Canayer, M. Philippe Bonnecarrère, Mme Catherine Belrhiti, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, Mme Laurence Harribey et de M. Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mme Catherine Di Folco, M. Stéphane Le Rudulier, Mme Françoise Dumont, Mme Dominique Vérien, M. Jérôme Durain, Mme Maryse Carrère et de Mme Cécile Cukierman, comme membres suppléants des éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et du projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi (A.N., XV^e leg.) portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, sous réserve de sa transmission.

Proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance – Examen des amendements

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE).

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement n° 3 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement n° 1 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Article 2

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement n° 4 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement n° 2 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mme ASSASSI	3	Défavorable
Mme BENBASSA	1	Défavorable
Article 2		
Mme ASSASSI	4	Défavorable
Mme BENBASSA	2	Défavorable

**Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure –
Examen du rapport et du texte de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de Muriel Jourda et Loïc Hervé sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Certains articles de ce projet de loi sont directement inspirés de la triste affaire Sarah Halimi, du nom de cette femme juive, je l'indique car cela était un des éléments de l'affaire, défenestrée par un de ses voisins. Celui-ci n'a pas été condamné, son irresponsabilité pénale ayant été reconnue par le juge du fait de l'absorption de substances psychoactives et d'une bouffée délirante, dont le lien avait fait débat entre les experts.

Certes, « on ne juge pas les fous », mais cela doit-il s'appliquer lorsque ladite folie découle d'un comportement personnel fautif – en l'occurrence la consommation de drogue ? Ce débat jurisprudentiel et doctrinal n'est pas nouveau. Nous avons déjà eu l'occasion d'en débattre lors de l'examen de deux propositions de loi, l'une de Jean-Yves Roux et Jean Sol et l'autre de Nathalie Goulet.

Le Gouvernement nous soumet aujourd'hui deux dispositifs : le premier écarte l'irresponsabilité pénale en cas de prise de substances psychoactives dans un temps proche de l'infraction et dans le dessein de commettre cette infraction. Sur ce point, je vous proposerai de rétablir ce que nous avons voté au Sénat : renvoyer l'affaire à une juridiction de fond afin

qu'un procès ait lieu. Le second pénalise la prise des substances, en cas d'irresponsabilité pénale constatée du fait de cette prise, dès lors que l'on connaissait leurs effets. Je ne suis pas certaine que ces dispositifs changeront la donne ; ils seront probablement difficiles à appliquer, mais me paraissent néanmoins acceptables.

Un autre volet concerne l'amélioration de la protection des policiers. De l'aveu même de la Chancellerie, c'est du droit « expressif », car des dispositions répressives existent déjà, assorties de circonstances aggravantes.

Les autres mesures concernent des retouches au code de la justice pénale des mineurs : l'impossibilité pour le juge des enfants qui a instruit l'affaire de participer ou de présider la juridiction de jugement ; la possibilité pour le procureur de la République de faire appel d'une mesure éducative ou provisoire ; la possibilité de mettre en détention provisoire le jeune majeur qui s'apprêtait à être jugé par un tribunal pour enfants, dans l'attente d'être jugé par la juridiction compétente ; la possibilité d'imposer un relevé signalétique à un mineur susceptible d'avoir commis un crime ou un délit puni de cinq ans de prison ; l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire lorsque la valeur de l'objet du vol est inférieure à 300 euros et si la victime a déjà été indemnisée du préjudice subi, typiquement un vol à l'étalage.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – J'ai traité les articles du projet de loi relatifs à la réserve de la police nationale, à la captation d'image, au contrôle des armes, aux gardes particuliers assermentés et à la lutte contre les rodéos urbains.

Certaines de ces dispositions font suite à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi Sécurité globale dont j'étais co-rapporteur avec Marc-Philippe Daubresse. L'article 6 accompagne la montée en puissance de la réserve civile de la police nationale, rebaptisée réserve opérationnelle de la police nationale. Il reprend l'article 57 de la loi précitée qui était issu d'un amendement de notre collègue Henri Leroy, article qui a été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif qu'il ne présentait pas de lien avec le texte initial de la proposition de loi. Il s'agit de confier à la réserve de la police nationale des missions plus opérationnelles tout en l'ouvrant davantage aux volontaires issus de la société civile. De plus, les réservistes retraités de la gendarmerie ou de la police nationales pourraient conserver, pendant une durée de cinq ans à compter de leur départ à la retraite, la qualité d'officier de police judiciaire. Ces évolutions vont dans le bon sens, et je vous proposerai de les adopter, comme nous l'avons fait en mars dernier.

Le volet relatif à la captation d'images par les forces de sécurité remet l'ouvrage sur le métier afin de donner les moyens aux policiers et aux gendarmes de mieux tirer parti des nouvelles technologies. Il s'agit tout d'abord d'encadrer le recours à la vidéosurveillance dans les cellules de garde à vue et de retenue douanière. Le régime proposé serait beaucoup plus resserré que celui que la loi « Sécurité globale » avait voulu mettre en place. Les finalités seraient mieux définies, puisque le recours à ce dispositif ne serait possible qu'aux seules fins de prévenir les risques d'évasion et les menaces de la personne placée en garde à vue sur elle-même ou sur autrui. Je vous proposerai d'améliorer encore les garanties entourant ce dispositif en renforçant l'information des personnes, par l'obligation d'apposer une affiche à l'entrée de la cellule ; en alignant le régime des personnes sous protection juridique sur celui des mineurs ; en interdisant les rapprochements automatisés des images captées avec d'autres traitements de données ; et en permettant la conservation des images en cas d'engagement d'une procédure administrative ou disciplinaire. J'aurai également un avis bienveillant sur un amendement de notre collègue Henri Leroy visant à augmenter la durée de conservation des enregistrements afin de mieux protéger les droits des personnes.

Le projet de loi prévoit ensuite de donner une base légale à l'usage des caméras aéroportées en matière administrative et des caméras embarquées par les forces de sécurité intérieure. Deux arrêts du Conseil d'État et une décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ont mis fin à l'utilisation des drones. La loi « Sécurité globale » devait donner une base légale à leur usage, mais le Conseil constitutionnel a censuré l'article. Ces drones ne volent donc toujours pas... Pourtant, le Conseil constitutionnel considère que l'utilisation par les forces de l'ordre de caméras fixées sur des aéronefs n'est pas contraire à la Constitution mais, selon lui, « l'équilibre trouvé par le législateur ne protégeait pas suffisamment le droit au respect de la vie privée ». Les modifications apportées par le Sénat n'avaient pas été suffisantes. L'article 8 propose donc un équilibre entre opérationnalité et protection du droit au respect de la vie privée. Le Gouvernement propose d'aligner le régime des caméras embarquées sur celui des caméras individuelles, ce qui me semble pertinent. Je vous proposerai de compléter les garanties prévues, pour permettre notamment la conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire. Je vous proposerai également de permettre aux personnels de consulter directement les enregistrements auxquels ils procèdent, lorsque cette consultation est nécessaire pour faciliter la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des comptes rendus d'interventions, comme nous l'avions prévu pour les caméras individuelles dans la loi « Sécurité globale ».

Enfin, dernière mesure censurée dans cette loi qui trouve également sa place dans ce texte, l'attribution aux gardes particuliers assermentés de nouvelles compétences pour constater certaines contraventions en matière de circulation routière et de stationnement dans les propriétés dont ils assurent la surveillance.

L'article 18 vise à renforcer la lutte contre les rodéos urbains en introduisant de nouvelles obligations déclaratives qui permettront d'identifier plus facilement les véhicules impliqués et leurs propriétaires. Il ramène de quinze à sept jours le délai au terme duquel les véhicules mis en fourrière après un rodéo pourront être détruits.

Le projet de loi prévoit de renforcer et de mieux définir les interdictions d'acquisition et de détention d'armes. Pour cela, il propose des mesures permettant d'assurer l'effectivité de ces interdictions, notamment en favorisant une plus grande exhaustivité du Fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (Finiada).

Le projet de loi pose également un principe d'interdiction de l'acquisition et de la détention des armes à feu de catégorie A, B et C par les personnes morales à but non lucratif. Des exceptions seraient prévues pour les associations sportives ayant pour objet la pratique du tir, du ball-trap et du biathlon, ainsi que pour la chasse. Cet article répond au problème posé par certaines associations qui se créent et s'affilient temporairement à une fédération afin d'acquérir des armes à feu, puis qui ne renouvellent pas leur affiliation tout en conservant les armes. Cette pratique n'est pas satisfaisante au regard de la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

Le projet de loi prévoit de mieux contrôler l'accès aux métiers de l'armurerie et de l'armement, en subordonnant l'accès aux formations à l'obtention d'une autorisation préalable. Cette autorisation, qui vise à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec la manipulation ou l'utilisation des armes, pourrait être délivrée après enquête administrative.

Enfin, l'article 19 adapte les procédures répressives de la CNIL. Depuis l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), cette autorité connaît une augmentation importante du volume des affaires qu'elle traite, et ses procédures semblent inadaptées. L'article prévoit de les aménager et de les simplifier. Il reprend l'essentiel des modifications apportées par le Sénat lors de l'examen d'une disposition similaire dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) et aboutit à un équilibre satisfaisant.

Il faudra attirer l'attention du Gouvernement en séance publique sur la nécessité de rénover le cadre actuel de la vidéoprotection, qui n'est plus conforme au droit européen. Il s'agit d'un chantier d'ampleur, que nous ne pouvons pas mener à l'occasion de ce texte. Ce sujet ne peut être traité par ordonnance.

Mme Nathalie Goulet. – Merci à Muriel Jourda pour son travail sur les questions d'irresponsabilité pénale. Je regrette que ce débat soit aussi bâclé. Il méritait mieux que d'être raccroché à ce texte. Je ne suis pas persuadée qu'il faille modifier l'article L. 122-1 du code pénal ni très convaincue de la rédaction qui nous est proposée par le Gouvernement. Ce sujet mérite mieux que ce texte passable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci à nos rapporteurs pour leur travail. Il s'agit bien du collage de deux textes : l'un sur l'irresponsabilité pénale et l'autre sur la sécurité intérieure destiné à répondre à la censure du Conseil constitutionnel.

Sur l'irresponsabilité pénale, nous avons approuvé la rédaction adoptée dans le texte de Mme Goulet. L'article 1^{er} du projet de loi nous paraît satisfaisant. Mais quelle est l'utilité de l'article 2 ? Il apporte de la confusion : comment un tribunal pourra-t-il se fonder sur une formulation aussi vague ? Nous proposerons à nouveau une définition du discernement en séance.

S'agissant de la sécurité intérieure, certaines dispositions concernant les violences commises à l'encontre des policiers, la réserve de la police, le contrôle des ventes d'armes nous conviennent. Mais d'autres sujets sont plus problématiques, notamment la question du vol à l'étalage. Relisons *Les Misérables* de Victor Hugo et souvenons-nous de l'épisode du vol de baguette rue de Tournon qu'il relatait.

Nous considérons que, en cas d'incertitude sur la question de la majorité, le doute doit bénéficier aux personnes concernées. Nous avons des réserves sur la reconnaissance faciale et des interrogations s'agissant de la vidéosurveillance en garde à vue. Nous sommes favorables à l'amendement Leroy sur la conservation des données. Enfin, je partage ce qu'a dit Loïc Hervé : une réflexion approfondie sur la vidéoprotection et le droit des personnes est nécessaire, notamment au regard des décisions des instances européennes.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je partage l'appréciation de Nathalie Goulet sur le caractère bâclé de notre débat. J'ai été désignée rapporteur, alors même que le texte n'était pas voté à l'Assemblée nationale. Nous avons eu bien peu de temps pour travailler sur un sujet pourtant majeur : à nouveau, nous légiférons dans l'urgence.

L'article 2 ne pénalise que la consommation de substances, mais je reconnais que cela sera délicat à trancher par les tribunaux.

Sur les questions de distinction majorité-minorité, le texte ne fait que tirer les conséquences procédurales d'une reconnaissance de majorité.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Oui, ce texte est bien un collage, mais la fin du quinquennat approche et il fallait trouver une solution à la lourde censure constitutionnelle de la loi « Sécurité globale ».

Pour répondre à la remarque de Jean-Pierre Sueur, je signale que la reconnaissance faciale par les drones est expressément interdite à l'article 8 du projet de loi.

La vidéoprotection dans les cellules de garde à vue existe déjà en pratique. La loi ne fait qu'offrir un cadre juridique *a posteriori*. C'est frustrant pour nous, mais remettons de l'ordre dans ce qui se passe sur le terrain.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions relatives aux conditions de l'irresponsabilité pénale et aux infractions qui peuvent en découler ; aux dispositions pénales réprimant les attents commises contre les forces de sécurité intérieures ; à la réserve opérationnelle de la police nationale ; à la captation d'images par les forces de sécurité intérieure ; au contrôle des armes et des explosifs au niveau national ; aux dispositions procédurales du code de la justice pénale des mineurs ; au régime d'encadrement des relevés signalétiques ; aux compétences des gardes particuliers assermentés ; à la lutte contre les rodéos motorisés ; aux procédures répressives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-30 tend à rétablir le texte adopté par le Sénat le 25 mai 2021 pour prévoir le renvoi devant une juridiction de jugement.

M. André Reichardt. – Ce dispositif s'ajoute-t-il à ce qu'a prévu le Gouvernement ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Non, il s'y substitue.

L'amendement COM-30 est adopté ; les amendements COM-15 et COM-16 deviennent sans objet.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-14 a déjà été adopté par le Sénat. Valérie Boyer et Annick Billon entendent s'assurer que le fait d'avoir été victime de violences conjugales ou intrafamiliales sera pris en compte si la victime devient elle-même auteur d'une infraction et que sa responsabilité pénale doit être évaluée. Sagesse, car c'est déjà le cas.

M. François-Noël Buffet, président. – Il nous revient d'adopter ou de rejeter cet amendement puisque nous établissons le texte de la commission. Le droit positif répondant déjà aux préoccupations de nos collègues, je suis tenté de vous proposer de rejeter cet amendement...

Mme Dominique Vérien. – Je propose au contraire d'adopter cet amendement : le Sénat l'a déjà adopté et il faut envoyer un signal fort aux tribunaux.

Mme Nathalie Goulet. – J'étais au banc lorsque cet amendement a été adopté pour la première fois par le Sénat. Je voterai contre.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Comment l'irresponsabilité pénale sera-t-elle évaluée ? Les critères sont multiformes.

Je suis engagée dans la lutte contre les violences faites aux femmes, mais attention aux dispositions purement déclaratives. Peut-être suis-je ici trop juriste et pas assez militante...

M. François-Noël Buffet, président. – Cet amendement fait référence à une affaire particulière, celle de Mme Bacot, dont la cour d'assises a reconnu la responsabilité pénale.

M. Thani Mohamed Soilihi. – La loi bavarde n'a pas sa place en matière pénale. Je comprends l'intention de nos collègues, mais le droit positif est suffisant.

Mme Marie Mercier. – Cet amendement fait référence au procès de Valérie Bacot. Nous sommes tous contre les violences faites aux femmes. Mais certains détracteurs de cet amendement ont parlé d'un « permis de tuer »... C'est un raccourci choquant, mais il est vrai qu'on ne peut pas dédouaner de toute responsabilité l'auteur d'une infraction au motif qu'il a lui-même été victime.

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

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-17 tend à supprimer l'article et donc la possibilité d'incriminer la consommation de substances psychoactives : avis défavorable.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-27 rectifié tend à aggraver les sanctions lorsque l'homicide commis en état d'abolition du discernement revêt

un caractère raciste ou antisémite. Il s'agit là d'une circonstance aggravante liée à un crime dont l'auteur a été reconnu irresponsable. Avis défavorable.

L'amendement COM-27 rectifié n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-28 rectifié tend à autoriser le juge à prononcer une peine de suivi sociojudiciaire en cas de condamnation pour intoxication volontaire à la suite de laquelle la personne a commis des actes de torture ou de barbarie. Il s'agit d'un amendement de cohérence : avis favorable.

L'amendement COM-28 rectifié est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-31 tend à restreindre les infractions prévues à l'article 2 aux atteintes aux personnes, alors que l'Assemblée nationale les avait notamment étendues aux incendies volontaires.

L'amendement COM-31 est adopté.

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

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Après l'article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-29 rectifié tend à inscrire les empreintes génétiques des personnes poursuivies ou condamnées pour les nouvelles infractions d'intoxication volontaire au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Avis favorable.

L'amendement COM-29 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis (nouveau)

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 3 ter (nouveau)

L'article 3 ter est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement de coordination COM-32 est adopté.

L'amendement de coordination COM-33 est adopté.

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

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Après l'article 5

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Nathalie Delattre part d'un constat juste : les gardes particuliers assermentés rencontrent parfois des difficultés dans l'exercice de leurs missions ; les contrevenants peuvent les menacer, voire tenter de les empêcher physiquement de dresser le procès-verbal.

Pour remédier à cette situation, l'amendement COM-5 crée deux nouveaux délits d'entrave à l'exercice des missions des gardes particuliers assermentés, punis de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende et autorise le garde particulier à constater lui-même par procès-verbal ces nouvelles infractions. Or ces faits peuvent déjà être poursuivis sur le fondement de diverses incriminations. En outre, le projet de loi élargit prudemment les pouvoirs reconnus aux gardes particuliers en matière de constatation de certaines contraventions routières. Or l'amendement va beaucoup plus loin en leur permettant de constater des délits ; il semble plus raisonnable d'évaluer d'abord comment les gardes particuliers assermentés se saisissent de leurs nouvelles prérogatives dans le domaine contraventionnel, les gardes particuliers n'ayant pas le statut d'officier de police judiciaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 6

L'amendement de coordination COM-34 est adopté.

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

Article 7

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-35 renforce les garanties applicables au régime de vidéosurveillance des cellules de garde à vue ou de retenue douanière.

L'amendement COM-35 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend à augmenter la durée de conservation des enregistrements. Le projet de loi prévoit en effet une conservation de ces images pendant 48 heures. C'est trop court pour que la personne puisse prendre conseil auprès d'un avocat. Henri Leroy propose de la porter à une semaine : si, au cours de cette semaine, la personne qui a été placée sous vidéosurveillance le demande, les images seraient conservées pendant un mois. Cela permettra à la personne d'engager, si elle le juge nécessaire, une action en justice. Avis favorable.

L'amendement COM-19 est adopté.

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

Avant l'article 8

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-26 rectifié tend à intégrer une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel concernant la consultation directe des

enregistrements des caméras individuelles par les agents. J'invite Alain Richard à déposer le même amendement sur les articles 8 et 9. Avis favorable.

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

Article 8

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements COM-25 rectifié *bis* et COM-24 rectifié concernent l'usage des drones par les policiers municipaux. La loi « Sécurité globale » prévoyait cette possibilité à titre expérimental. Cela a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel, à raison de son champ extrêmement large. C'est presque ce même champ que nous propose Françoise Gatel et dans un cadre qui serait cette fois-ci pérenne.

Je vous propose donc d'accepter l'extension des drones aux polices municipales, mais dans un champ le plus sécurisé possible grâce à l'adoption de mon sous-amendement COM-48. Le caractère expérimental serait maintenu et les finalités pour lesquelles les polices municipales pourraient utiliser ces instruments seraient limitées : à la sécurité des manifestations et des périmètres de protection auxquels les policiers municipaux peuvent être affectés ; à la régulation des flux de transport dans l'exercice des pouvoirs de la circulation exercés par le maire ; ainsi qu'à la surveillance des espaces naturels.

Mon avis est donc favorable à l'amendement COM-24 rectifié, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement, et défavorable au COM-25 rectifié *bis*.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je suis favorable à un encadrement. Le Conseil constitutionnel avait également soulevé la question de la durée : que prévoyez-vous sur ce point ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le sous-amendement propose un retour à l'expérimentation.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Des drones expérimentaux sont tombés sur des touristes à Paris, au marché aux fleurs ! L'expérimentation a bon dos...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis hostile à ces amendements, quelle que soit leur rédaction. Les gardes champêtres ont-ils réellement besoin de drones ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Madame de la Gontrie, l'autorisation sera délivrée par le préfet pour une durée maximale de trois mois, renouvelable.

Monsieur Sueur, le sous-amendement exclut les gardes champêtres.

M. François-Noël Buffet, président. – J'ajoute que, dans le cas des manifestations et des périmètres de protection, l'autorisation ne sera délivrée que pour la seule durée de la manifestation ou du périmètre de protection.

Le sous-amendement COM-48 est adopté. L'amendement COM-24 rectifié, ainsi modifié, est adopté ; l'amendement COM-25 rectifié bis devient sans objet.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Grâce à l’amendement COM-36 les enregistrements pourront être conservés dans le cadre d’une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

L’amendement COM-36 est adopté.

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

Article 9

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Même finalité s’agissant de l’amendement COM-37.

L’amendement COM-37 est adopté.

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

Article 9 bis (nouveau)

L’amendement de cohérence COM-38 rectifié est adopté.

L’article 9 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L’amendement de coordination COM-39 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’article L. 423-15 du code de l’environnement prévoit que les personnes qui, par suite d’une condamnation, sont privées du droit de porter une arme ne peuvent obtenir le permis de chasse.

Avec son amendement COM-18, notre collègue Henri Leroy voudrait que ces personnes puissent conserver leur permis et, le cas échéant, se faire prêter une arme par un autre chasseur. J’y suis défavorable, car je ne vois pas pourquoi nous reviendrions sur la condamnation judiciaire conduisant à une interdiction de port d’armes. En outre, dans le cas où une personne a fait l’objet d’une procédure de dessaisissement, le droit actuel prévoit que le préfet peut lever l’interdiction d’acquérir ou de détenir une arme s’il apparaît que celle-ci n’est plus susceptible de porter atteinte à l’ordre public ou à la sécurité des personnes.

L’amendement COM-18 n’est pas adopté.

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

Article 10 bis (nouveau)

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-40 tend à sanctionner l’acquisition, la détention ou la cession par la personne morale d’armes, de munitions ou d’éléments relevant de la catégorie C en violation de l’article L. 312-2-1 du code de la sécurité intérieure.

L’amendement COM-40 est adopté.

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

Article 10 ter (nouveau)

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-41 est adopté.

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

Article 10 quater (nouveau)

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-42 est adopté.

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

Article 10 quinquies (nouveau)

L'amendement de coordination COM-43 est adopté.

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

Article 11

L'amendement de coordination COM-44 est adopté.

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

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

L'article 15 est adopté sans modification.

Article 15 bis (nouveau)

L'article 15 bis est adopté sans modification.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-21 tend à confier de nouvelles attributions aux agents de développement des fédérations de chasseurs : ils seraient

autorisés à constater par procès-verbal certaines contraventions routières sur les territoires qu'ils sont chargés de surveiller. Cette mesure reviendrait à aligner les prérogatives des agents de développement sur celles des gardes particuliers assermentés.

Les agents de développement des fédérations de chasseur ont des attributions très précises, qui sont liées à l'activité des fédérations de chasse, et qui paraissent donc assez éloignées de la sécurité routière et, en tout cas, différentes de celle d'un garde particulier, qui exerce une mission plus générale de surveillance d'une propriété.

La surveillance des voies de circulation en zone rurale est assurée par les gendarmes, les gardes champêtres, les personnels de l'Office national des forêts (ONF). Quant aux gardes particuliers, ils pourront bientôt constater certaines infractions. L'ajout d'un nouvel acteur ne paraît donc pas s'imposer à ce stade. Je suis donc défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle COM-45 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Aucune disposition de ce projet de loi n'a trait à la chasse. L'amendement COM-1 rectifié *bis* est donc sans aucun lien, même indirect, avec l'objet du texte. Il en va de même de l'amendement COM-2 rectifié *ter*.

Les amendements COM-1 rectifié bis et COM-2 rectifié ter sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements COM-3 rectifié *bis* et COM-4 rectifié *bis*.

Les amendements COM-3 rectifié bis et COM-4 rectifié bis ne sont pas adoptés.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 17

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à préciser que les gardes particuliers assermentés peuvent constater les contraventions routières. Cet amendement me paraît inutile, car le projet de loi donne déjà la possibilité à ces gardes de constater les contraventions en matière de sécurité et de circulation routières. De plus, sa rédaction pose des difficultés sur le plan légistique. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le même raisonnement vaut pour les amendements COM-7 et COM-22. J'y suis donc défavorable.

Les amendements COM-7 et COM-22 ne sont pas adoptés.

Article 18

L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 18

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-8 tend à aligner le régime d'usage des armes des agents des services de la surveillance générale (SUGE) de la SNCF et du groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) sur celui des policiers nationaux et des gendarmes. Il s'agit d'une demande récurrente, puisque nous avons déjà rejeté une mesure similaire dans le cadre de l'examen de la proposition de loi « Sécurité globale ». Par cohérence, je suis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-9 a pour objet de punir de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende certaines pratiques dangereuses, par exemple le fait de monter sur le toit d'une rame de métro ou de se faire remorquer par un bus, comportements qui sont actuellement punis d'une contravention de quatrième classe. Il est aujourd'hui difficile d'apprécier si une telle aggravation des peines est adaptée. De plus, l'amendement tend à modifier des dispositions de nature réglementaire, il devrait donc être déclaré irrecevable au regard de l'article 41 de la Constitution s'il était représenté en séance.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-10 prévoit que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP peuvent porter leur caméra individuelle de façon non apparente lorsqu'ils exercent des missions dispensées du port de la tenue.

En droit, cette mesure me paraît contraire à la nécessaire information des personnes lors du recueil de leurs données personnelles. D'un point de vue opérationnel, les caméras individuelles ont pour principal objet d'apaiser les tensions. Le port apparent de la caméra participe de cet objectif. Je suis donc défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP peuvent déclencher leur caméra individuelle sur la voie publique, lorsqu'ils y exercent des missions ou lors de leurs déplacements. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-12 vise à autoriser les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF à procéder à des fouilles et à des inspections des bagages, ainsi qu'à des palpations de sécurité. Un amendement analogue avait été examiné et rejeté par la commission dans le cadre de l'examen de la proposition de loi « Sécurité globale ». J'y suis donc défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-13 a pour objet d’élargir l’expérimentation prévue par la loi « Sécurité globale », qui permet à certaines entreprises de transport de faire usage de caméras embarquées pour prévenir les accidents.

En l’état actuel des technologies, le risque d’enregistrer des volumes considérables d’images de lieux privés ou d’entrées d’immeubles serait bien trop élevé. Je suis par conséquent défavorable à cet amendement.

L’amendement COM-13 n’est pas adopté.

Article 19

L’article 19 est adopté sans modification.

Après l’article 19

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-23 est un cavalier législatif.

L’amendement COM-23 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 20

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L’amendement COM-47 tend à rendre applicables en outre-mer les modifications du code de la sécurité intérieure prévues par le projet de loi.

L’amendement COM-47 est adopté.

L’article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	30	Rétablissement du texte adopté le Sénat le 25 mai 2021	Adopté
M. TABAROT	15	Suppression du critère selon lequel l’intoxication volontaire doit avoir eu lieu dans un temps très voisin de l’infraction	Satisfait ou sans objet
M. TABAROT	16	Suppression de la nécessité de s’être intoxiqué dans le dessin de commettre l’infraction	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l’article 1^{er} bis (nouveau)			
Mme Valérie BOYER	14 rect.	Prise en compte de l’impact des violences conjugales pour l’évaluation de la responsabilité pénale d’une personne	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
M. TABAROT	17	Suppression de l'article	Rejeté
M. MOHAMED SOILHI	27 rect.	Aggravation des sanctions lorsque l'homicide commis en état d'abolition du discernement revêt un caractère raciste ou antisémite	Rejeté
M. MOHAMED SOILHI	28 rect.	Possibilité de prononcer une peine de suivi socio-judiciaire en cas de condamnation pour l'infraction d'intoxication volontaire à la suite de laquelle la personne a commis des tortures ou actes de barbarie	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	31	Limitation des infractions prévues à l'article 2 aux atteintes aux personnes	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
M. MOHAMED SOILHI	29 rect.	Inscription des empreintes génétiques des personnes poursuivies ou condamnées pour les nouvelles infractions d'intoxication volontaire au FNAEG.	Adopté
Article 4			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	32	Coordination avec une modification figurant dans la proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	33	Coordination avec une modification figurant dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
Mme Nathalie DELATTRE	5	Possibilité pour les gardes particuliers assermentés de constater par procès-verbal un délit d'entrave à l'exercice de leur mission	Rejeté
Article 6			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	34	Amendement de coordination	Adopté
Article 7			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	35	Renforcement des garanties applicables au régime de vidéosurveillance des cellules de gardes à vue ou de retenue douanière	Adopté
M. Henri LEROY	19	Allongement de la durée de conservation des enregistrements issus de la vidéosurveillance des cellules de garde à vue ou de retenue douanière	Adopté
Article additionnel avant l'article 8			
M. RICHARD	26 rect.	Intégration d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel	Adopté
Article 8			
M. RICHARD	25 rect. bis	Usage des drones par les polices municipales	Satisfait ou sans objet
Mme GATEL	24 rect.	Usage des drones par les polices municipales	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	48	Expérimentation de l'usage de drones par les polices municipales	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	36	Possibilité de conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire - possibilité encadrée de consultation directe des images par les agents	Adopté
Article 9			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	37	Possibilité de conservation des enregistrements dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire - possibilité encadrée de consultation directe des images par les agents	Adopté
Article 9 bis (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	38 rect.	Amendement de cohérence	Adopté
Article 10			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	39	Amendement de coordination	Adopté
M. Henri LEROY	18	Possibilité de conservation du permis de chasse pour les personnes interdites de port d'armes	Rejeté
Article 10 bis (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	40	Sanction de l'acquisition, la détention ou la cession par la personne morale d'armes, munitions ou éléments relevant de la catégorie C en violation du nouvel article L. 312-2-1 du code de la sécurité intérieure	Adopté
Article 10 ter (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	41	Amendement de clarification rédactionnelle	Adopté
Article 10 quater (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	42	Amendement de clarification	Adopté
Article 10 quinquies (nouveau)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	43	Amendement de coordination	Adopté
Article 11			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	44	Amendement de coordination	Adopté
Article 17			
M. PATRIAT	21	Compétence des agents de développement des fédérations de chasseur pour constater certaines contraventions routières	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	45	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. CARDOUX	1 rect. bis	Extension des compétences reconnues aux agents de développement des fédérations de chasse pour constater les infractions prévues par le code de l'environnement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CARDOUX	2 rect. ter	Possibilité de faire réaliser certains constats relevant des missions de la police municipale par les agents de développement des fédérations de chasse	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. CARDOUX	3 rect. bis	Délai de transmission des procès-verbaux par les gardes particuliers assermentés	Rejeté
M. CARDOUX	4 rect. bis	Possibilité pour les gardes particuliers et les agents de développement des fédérations de chasse de relever l'identité des contrevenants	Rejeté
Articles additionnels après l'article 17			
Mme Nathalie DELATTRE	6	Possibilité pour les gardes particuliers assermentés de constater les contraventions prévues à l'article R. 362-2 du code de l'environnement	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	7	Possibilités pour les gardes particuliers des communes de constater les infractions de circulation en dehors du domaine public routier	Rejeté
M. PATRIAT	22	Compétence des gardes particuliers assermentés et des agents de développement des fédérations de chasseurs pour constater des infractions à la circulation dans les espaces naturels	Rejeté
Article 18			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	46	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 18			
M. TABAROT	8	Usage de leurs armes par les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF	Rejeté
M. TABAROT	9	Aggravation des peines prévues pour sanctionner certains comportements dans les transports	Rejeté
M. TABAROT	10	Possibilité de port non apparent des caméras par les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP	Rejeté
M. TABAROT	11	Possibilité d'enregistrement par les caméras individuelles des agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP sur la voie publique	Rejeté
M. TABAROT	12	Prérogatives de fouilles, inspection des bagages et palpations de sécurité pour les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF	Rejeté
M. TABAROT	13	Élargissement de l'expérimentation autorisant certaines entreprises de transport à faire usage de caméras embarquées pour prévenir les accidents	Rejeté
Article additionnel après l'article 19			
M. CHAIZE	23	Circonstance aggravante en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un élément constitutif d'un réseau de communications électroniques	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 20			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	47	Application outre-mer des modifications du code de la sécurité intérieure	Adopté

Proposition de loi visant à réformer l'adoption – Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer l'adoption.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En préambule de ma présentation de ce texte, qui me semble inconsistant et confus, je veux tout d'abord dresser un tableau général de l'adoption en France aujourd'hui.

Il existe deux types d'adoption : l'adoption plénière et l'adoption simple.

La première consiste, par jugement, à créer un lien de filiation entre un adoptant et un adopté, qui se substitue à tous les liens de filiation préexistants. Ce type d'adoption est irrévocable et concerne par exemple les enfants orphelins. La seconde consiste également à créer un lien de filiation par jugement, mais ce lien s'ajoute aux précédents liens de filiation. Une telle adoption est révocable : elle vise souvent les enfants du conjoint dans le cadre d'une famille recomposée.

En 2018, 9 979 jugements d'adoption ont été rendus et 12 473 enfants ont été adoptés. En proportion, l'adoption plénière ne représente que 27 % de ces jugements, dont 60 % correspondaient à l'adoption de l'enfant d'un conjoint. Par ailleurs, près de 98 % des enfants adoptés selon la procédure de l'adoption simple le sont dans un cadre intrafamilial. J'ajoute qu'environ 88 % des adoptions simples impliquent des enfants majeurs, et seulement 12,2 % des personnes adoptées sont mineures. Ce constat général est assez inattendu. Autre fait surprenant, les adoptions internationales ne représentent que 7,5 % des adoptions en France.

Au-delà de ces chiffres, on observe un nombre très élevé d'agrément – pour adopter un enfant en dehors du cadre familial, je rappelle en effet qu'une famille doit se voir délivrer un agrément. Ainsi, en 2019, 10 263 agréments étaient en cours de validité.

En 2019 toujours, on dénombrait 3 248 pupilles de l'État, autrement dit des enfants qui sont peu ou prou dépourvus de liens de filiation ou dont les parents sont délaissants. 480 enfants seulement sont nés sous le secret.

Au total, 706 de ces pupilles ont été adoptés cette année-là, auxquels il faut ajouter 421 enfants adoptés à l'étranger. Ce chiffre est à mettre en regard des 10 263 agréments que je viens d'évoquer. Dans les faits, il y a donc beaucoup de parents potentiels en attente d'une adoption et beaucoup plus de demandes que d'enfants à adopter.

Environ un tiers des enfants qui pourraient être adoptés sont dits « à besoins spécifiques », soit parce qu'ils sont relativement âgés, soit parce qu'ils appartiennent à une fratrie et ne peuvent pas être adoptés seuls, soit enfin parce qu'ils souffrent d'un problème de santé physique ou psychique. Ces besoins se cumulent souvent et tendent à s'accroître au fil des ans, si bien que le lien de filiation peut être, en ce qui les concerne, de plus en plus complexe à établir.

Les pupilles de l'État sont des enfants privés durablement d'une famille : il peut s'agir d'orphelins ; il peut aussi s'agir d'enfants dont les parents se sont vus retirer leur autorité parentale par jugement ou qui ont fait l'objet d'une procédure de délaissement. Ces enfants sont remis et pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et sont sous la tutelle du représentant de l'État dans le département. Parallèlement, un conseil de famille composé de spécialistes de l'enfance et d'élus du conseil départemental est mis en place. Ces organes doivent fonctionner de concert pour prendre toute décision importante concernant ces enfants.

Lorsqu'un pupille de l'État est placé auprès des services de l'ASE, son tuteur, avec l'accord du conseil de famille et sur rapport de l'ASE, formalise un projet de vie, qui ne conduit pas nécessairement à son adoption. Quand ce projet de vie conclut que l'enfant peut être adopté, le tuteur, toujours avec l'accord du conseil de famille, choisit ses adoptants parmi un certain nombre de dossiers de familles agréées, qui sont présentés par le président du conseil départemental. À l'issue de cette procédure, l'enfant est placé en vue d'une adoption pendant six mois dans la famille sélectionnée.

En 2016, ont été créées des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés, les CESSEC. Ces commissions pluridisciplinaires examinent la situation des enfants confiés depuis plus d'un an à l'ASE, s'il y a un risque de délaissement ou que le statut juridique de l'enfant paraît inadapté. De plus, elles sont systématiquement saisies tous les six mois pour examiner le cas des enfants de moins de deux ans.

Je précise que la situation est très inégale selon les départements. La procédure que je suis en train de décrire fonctionne très bien dans certaines collectivités, beaucoup moins bien dans d'autres où, par exemple, les agréments sont délivrés sans vraiment retenir de critères particuliers. Dans certains départements, il n'y a même pas de service dédié à l'adoption, car le nombre d'enfants à adopter est extrêmement faible. La qualité de la prise en charge de ces enfants est donc très variable d'autant que, dans les faits, les CESSEC n'ont pas été mises en places partout.

Au-delà de l'adoption des pupilles de l'État recueillis par l'ASE, il existe deux autres manières d'adopter en France. D'une part, les familles peuvent s'adresser à certains organismes autorisés pour l'adoption (OAA) ; d'autre part, elles peuvent adopter directement, par exemple dans le cas où un parent adopte l'enfant de son conjoint, ce qui implique simplement le recueil du ou des consentements par un notaire avant le jugement d'adoption.

Le schéma est un peu le même pour l'adoption internationale, avec des OAA, beaucoup plus nombreux, qui font l'intermédiaire avec l'étranger, ou l'Agence française de l'adoption (AFA), qui est l'organe officiel par lequel on peut passer, et des adoptions individuelles.

La législation en matière d'adoption est ancienne. La loi la plus importante date du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption. Elle a été modifiée assez régulièrement pour

tenir compte des évolutions sociétales et a été complétée en matière de protection de l'enfance par deux textes majeurs : la loi du 5 mars 2007 et celle du 14 mars 2016.

J'en viens à la présente proposition de loi. Celle-ci découle du rapport que le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF) ont commandé à la députée Monique Limon et à notre collègue Corinne Imbert, rapport qui a mis en exergue un certain nombre d'éléments sur la réalité de l'adoption. La proposition de loi, rédigée par Mme Limon, met en valeur l'intérêt supérieur de l'enfant et le fait que l'adoption vise à donner une famille à un enfant, et non un enfant à une famille. Il faut garder à l'esprit ce point extrêmement important, ce que le texte ne fait pas toujours. L'adoption doit être utilisée comme un moyen de protection de l'enfance, même si les chiffres que je vous ai communiqués montrent que ce n'est pas toujours le cas, puisque plus de 88 % des adoptions simples concernent des personnes majeures.

Ce rapport fait un certain nombre de préconisations tout à fait louables, au regard desquelles le texte paraît un peu inconsistant.

Comme il y a beaucoup d'agrément, mais peu d'enfants adoptés, il convient de permettre que plus d'enfants soient adoptables et que les enfants ne restent pas trop longtemps dans les services de l'ASE, notamment en tant que pupilles de l'État.

L'une des premières préconisations est d'appliquer la loi, c'est-à-dire de mettre en place les CESSEC, pour réexaminer le statut des enfants confiés depuis plus d'un an à l'ASE et tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans. Ce n'est pas encore en place, ce qui empêche de mettre en œuvre les procédures appropriées, comme la procédure de délaissement, qui peut permettre de rendre les enfants adoptables.

Il faut aussi former tous les acteurs de la chaîne de la même manière : les magistrats, les services sociaux, les conseils de famille... Cela se pratique déjà dans certains départements, comme dans le mien, où c'est le conseil départemental qui forme le conseil de famille, mais il faut que cette culture se diffuse pour qu'un enfant à l'ASE n'ait pas forcément vocation à y rester. Même si cela se passe bien, il ne faut pas oublier que des enfants placés dans une famille d'accueil pourraient être adoptés.

Il est aussi important de former et d'informer les potentiels parents, parce que l'adoption est devenue de plus en plus complexe. Les parents ne peuvent se contenter de dire qu'ils veulent un enfant, qu'ils feront son bonheur... L'amour ne suffit pas ; le lien de filiation adoptive est beaucoup plus complexe à construire. Pour prendre un exemple qui peut paraître caricatural, il est très compliqué pour un couple sans enfant qui imaginait adopter un nouveau-né en bonne santé d'accueillir un enfant âgé de huit ans, issu d'un pays étranger, dont on ne connaît pas véritablement l'histoire et qui a un problème de santé physique. Or c'est ainsi que sont les enfants adoptables confiés à l'ASE.

Il faut aussi uniformiser les critères de l'agrément, qui, je l'ai dit, sont indigents dans certains départements et extrêmement qualitatifs dans d'autres. Il faut favoriser les coopérations interdépartementales, qui existent déjà de manière informelle. Au reste, cela permet aussi parfois de trouver des parents qui vivent dans un autre département pour un enfant confié à l'ASE d'un département donné.

Il faut ensuite proposer un accompagnement aux adoptants. Les difficultés ne sont pas aplanies quand on a adopté et parce que le jugement est rendu ! Au contraire, c'est parfois à ce moment qu'elles commencent...

Vous l'aurez compris, pour que l'adoption soit réussie, il faut modifier les pratiques, la culture et généraliser les bonnes pratiques. Tout cela peut être mis en œuvre sans texte. En réalité, cela relève même assez peu de la loi... Il y va aussi de coopérations. Je crois que de simples discussions entre l'ADF et le ministère peuvent permettre de mettre en œuvre un certain nombre de choses.

En réalité, j'ai conservé assez peu de choses du texte de cette proposition de loi. Je suis partie du principe qu'il fallait retenir ce qui allait dans le sens – incontestable – du rapport Limon : l'intérêt supérieur de l'enfant, le fait de donner une famille à un enfant, et non l'inverse, et l'adoption comme outil de protection de l'enfance. Je propose d'écarter les éléments qui ne correspondaient en rien à la réalité de ce qu'est l'adoption aujourd'hui, par souci de pragmatisme, et propose de ne pas retenir les modifications, introduites parfois par le Gouvernement, qui ne sont ni documentées ni justifiées. À cet égard, il est difficile de savoir si des modifications majeures, notamment du code de l'action sociale et des familles, sont justifiées, parce que nous ne disposons d'aucun élément – par définition, la proposition de loi n'est pas assortie d'étude d'impact. Au reste, les modifications sont parfois contestées par les personnes que nous avons auditionnées.

Quatre articles seraient acceptés, relatifs à une clarification de la définition de l'adoption simple ; à la possibilité pour les CESSEC d'intervenir jusqu'aux trois ans de l'enfant à raison de deux fois par an ; au caractère supplétif de la tutelle départementale ; aux règles relatives au congé parental pour les parents qui adoptent.

Par ailleurs, je conserverai, en proposant des modifications par voie d'amendement, tout ce qui a trait à un meilleur accompagnement des candidats à l'agrément et des personnes agréées. J'ai également conservé tout ce qui est relatif à une meilleure prise en compte des enfants adoptés et des pupilles de manière générale et à une meilleure adaptation des décisions pour les pupilles de l'État.

En revanche, je propose de supprimer tout ce qui réécrit le code de l'action sociale et des familles : je ne vois pas l'intérêt de réécrire pour dire la même chose. J'ai pris le parti de ne pas conserver les rédactions globales, mais de maintenir les quelques apports en les remettant à des endroits du texte qui existent déjà pour ne pas détruire la structure d'ensemble, et en supprimant ce qui n'est pas documenté.

Je propose de supprimer les dispositions qui intègrent dans le code les stipulations de la convention de La Haye, qui s'applique directement, ainsi que des mesures dont j'estime qu'elles ne correspondent pas à l'intérêt de l'enfant.

Mme Laurence Harribey. – Je remercie le rapporteur, qui a pris la peine de remettre en perspective la question de l'adoption et de rappeler ce cadre général. Le fait qu'elle ait dû le faire montre les faiblesses de ce texte.

Je veux aussi la remercier de la qualité des auditions qu'elle a menées et des échanges que nous avons pu avoir en marge de celles-ci pour savoir comment on pouvait donner un sens au texte sans tout repousser. Nous avons la même réflexion et allons à peu

près dans le même sens. Les objectifs sont louables, puisqu'il s'agit de renforcer et de sécuriser le régime juridique relatif à l'adoption.

Pour ma part, je ne suis pas aussi enthousiaste sur le rapport, que je trouve relativement pauvre au regard des enjeux. Renforcer le statut des pupilles de l'État et le fonctionnement des conseils de famille, tels sont les deux objectifs affichés, avec cette ligne de fond : donner une famille à un enfant, et non un enfant à une famille. Je crois que nous sommes tous d'accord. Les rédacteurs du texte me semblent d'ailleurs animés du même esprit.

En revanche, il est vrai que le texte n'est finalement qu'un agrégat de mesures sans véritable lien entre elles. Il n'y a pas eu de concertation des acteurs, alors que plus d'une centaine de personnes avaient été auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport. J'ai rarement vu un texte susciter autant d'avis négatifs, à la fois sur les pratiques professionnelles et sur les aspects juridiques. La piètre qualité juridique de la proposition de loi fait l'unanimité.

Le texte présente également des incohérences. Par exemple, le titre II, relatif au statut des pupilles, aurait dû prendre place dans le projet de loi relatif à la protection des enfants, que nous attendons toujours. Un problème de la proposition de loi est d'ailleurs qu'elle vient télescoper ce texte d'ensemble de protection de l'enfance... L'adoption n'est qu'une forme de protection de l'enfance. Il aurait été beaucoup plus logique de travailler sur le projet de loi relatif à la protection des enfants avant de réfléchir à l'adoption.

En revanche, la proposition de loi contient des éléments positifs et d'autres qui traduisent une évolution sociétale dont il faut tenir compte. Le rapporteur a pris le parti d'aller à l'essentiel. Nous adhérons à ce nettoyage du texte pour en garder l'essentiel, ce qui veut dire qu'il faudra, à un moment donné, se poser les vraies questions, qui relèvent peut-être plus des pratiques professionnelles et de l'ordre réglementaire que du domaine de la loi.

Toutefois, nous sommes en désaccord avec le rapporteur sur l'article 2, relatif à l'adoption par les couples non mariés. Nous y tenons. Il traduit à la fois une évolution sociétale dont il faut tenir compte, dont notre droit tient compte de manière générale, et des évolutions sur le plan des conventions internationales. Ce sera sans doute l'un des points d'achoppement.

En revanche, nous vous suivrons pour ne pas accepter l'effacement des OAA, ainsi que sur la question du consentement. Ces questions sont complexes sur le plan juridique.

Nous vous rejoindrons sur l'amendement de suppression de l'article 11 *sexies*, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Globalement, nous sommes d'accord avec l'approche qui consiste à retenir les avancées, mais à nettoyer profondément le texte.

Mme Dominique Vérien. – Le projet de loi relatif à la protection des enfants aurait dû être examiné avant la présente proposition de loi, qui aurait dû être un complément spécifique sur l'adoption.

Ainsi, s'il paraît important de disposer, avec l'Agence française de l'adoption, d'une structure compétente pour accompagner les départements dans cette démarche, le projet de loi évoque également le groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger... Il est

bancal de l'avoir inscrit dans les deux textes. Dès lors, je souscris à l'amendement de suppression de l'article concerné.

L'idée est qu'une adoption est, de façon générale, meilleure qu'un placement à l'ASE. Un certain nombre de foyers de l'ASE ne font pas grandir les enfants dans tous les sens du terme. D'ailleurs, on sait bien que la moitié des jeunes qui sont dans la rue sortent de l'ASE... Il y a donc bien un défaut d'accompagnement assez généralisé.

L'importante loi de 2016 a défini le délaissement, qui permet à certains enfants de devenir adoptables. N'avoir d'autre choix que laisser à l'ASE un certain nombre d'enfants, quand bien même leurs parents ne s'occupaient plus d'eux, était auparavant un vrai problème. Malheureusement, cela ne permet pas forcément d'aller plus loin.

Nous allons évidemment vous suivre sur un certain nombre de sujets. Je diverge avec vous sur celui de l'adoption individuelle à l'étranger. On sait que la plupart des personnes qui font cette démarche cherchent plus à avoir un enfant qu'à en sauver un... Si certains des pays refusant de passer par des OAA ou par l'AFA ont une vraie rigueur dans la gestion des enfants, un certain nombre de dérives ont eu lieu. J'ai ainsi découvert l'existence de « fermes à bébé ».

Une structure aura une vision plus générale sur les conditions d'adoption des enfants et leur bien-être, alors que, à l'échelle individuelle, le seul résultat qui compte est d'avoir un enfant, qu'important les conditions. Je pense notamment à la situation au Sri Lanka. Prévoir que des OAA puissent vérifier le respect de certaines conditions peut limiter les adoptions individuelles, et permet de se conformer à la convention de La Haye.

Pour le reste, nous vous suivrons.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je souhaite remercier le rapporteur de l'important travail qu'il a accompli, même si nous ne souscrivons pas à toutes ses préconisations.

La proposition de loi est issue d'un rapport remis conjointement par la députée En Marche Monique Limon et par la sénatrice Les Républicains Corinne Imbert. Elle procède donc de travaux transpartisans.

Si nous adoptons les amendements proposés par notre rapporteur, 11 articles sur 27 seraient supprimés, mais un certain nombre de dispositions subsisteraient. Je pense notamment au renforcement de la préparation et de l'information des candidats à l'adoption et à la formation des conseils de famille, à l'obligation pour le président du conseil départemental de suivre l'avis de la commission de l'agrément ainsi qu'au principe de la fixation d'un écart d'âge maximal de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés. Seraient également maintenus le bilan de l'adoptabilité des pupilles, l'obligation d'information des pupilles par le tuteur, ainsi que l'examen biennuel du statut des enfants de moins de trois ans et le caractère supplétif de la tutelle départementale. Cela montre que le texte n'était pas si inconsistant, ce que traduit mal le changement d'intitulé que vous nous proposez, madame le rapporteur.

Dans le même temps, un certain nombre d'évolutions proposées nous semblent contestables. Nous pensons que cette proposition de loi technique ne doit pas être un texte d'affichage. C'est d'ailleurs dans cet esprit que nous proposons de rétablir la durée de communauté de vie de deux ans et l'âge de 28 ans requis pour adopter, dont l'abaissement

adopté à l'Assemblée nationale ne nous semble fondé sur aucun motif de droit ou d'opportunité.

Dans ce même esprit, je regrette deux modifications proposées par notre rapporteur : la suppression de l'ouverture de l'adoption aux couples pacsés et concubins, alors que la filiation et le mode de conjugalité sont deux questions juridiquement distinctes depuis plusieurs années ; la limitation, dans le droit en vigueur, de la capacité à adopter des personnes seules, qui me semble elle aussi infondée en droit comme en opportunité. Cette faculté existe, dois-je le rappeler, depuis plus de 45 ans. En 2018, ce sont 360 enfants qui ont été adoptés par une personne avec laquelle ils n'avaient aucun lien. Ces projets d'adoption ont été jugés suffisamment solides et matures par les commissions d'agrément, puis par les conseils de famille. La France a d'ailleurs déjà été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour discrimination après un refus d'agrément d'une personne célibataire.

Je regrette également la demande de suppression de l'article 9 *bis*, qui était de nature à sécuriser la situation de l'enfant, dans la continuité de mon positionnement sur la loi relative à la bioéthique.

Enfin, je veux souligner ce qui nous apparaît comme un paradoxe certain : d'un côté, notre rapporteur entend limiter les conditions d'accès à l'adoption pour des motifs de sécurisation des situations, mais, de l'autre, elle s'oppose à l'interdiction des adoptions internationales sans intermédiaires ou encore à la suppression de la faculté pour les organismes autorisés pour l'adoption de servir d'intermédiaires pour l'adoption nationale, alors même que ces dispositions sont de nature à conférer plus de garanties aux enfants.

Mme Lana Tetuanui. – Je veux remercier notre rapporteur d'avoir pris un peu de temps pour échanger avec les élus de la Polynésie française, où le sujet ne saurait passer inaperçu.

Chez nous, le droit commun cohabite avec les us et coutumes, surtout lorsque l'on parle d'adoption. En Polynésie, on donnait nos enfants par amitié ou par nécessité. Ce qui se fait aujourd'hui à l'échelle internationale est presque devenu un commerce, et je pèse mes mots.

Je veux attirer l'attention de mes collègues sur la nécessité de renforcer le droit civil, puisque la compétence sociale, en Polynésie, relève de la collectivité. Nous n'avons pas d'ASE.

Si le droit commun s'applique dans nos collectivités, nous voulons aussi pouvoir respecter nos us et coutumes. Par exemple, l'adoption d'un enfant par un couple de même sexe n'est pas acceptée par les Polynésiens.

Comment permettre un contrôle plus strict des adoptions de nos enfants une fois passée la frontière de notre territoire ? Malheureusement, au fil des années, on voit de plus en plus d'adoptions malheureuses. Tant que les enfants restent sur notre territoire, nous avons la compétence et pouvons exercer un suivi. Comment peut-on faire évoluer la loi ?

M. André Reichardt. – Je veux remercier très sincèrement notre rapporteur d'avoir pris le temps de nous présenter le contexte de l'adoption. J'ai beaucoup appris en l'écoutant. Je veux aussi la remercier d'avoir rappelé que l'objectif de l'adoption était de donner une famille à un enfant. C'est très important.

Je dois dire que sa présentation m'a fait changer d'avis et que je ne déposerai pas certains amendements auxquels j'avais pensé. Je veux enfin dire que j'appuie sa démarche sans réserve.

Pour les raisons que je viens d'indiquer, je voterai naturellement ses amendements, tout particulièrement ceux qui concernent l'article 2 et l'article 9 *bis*.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je veux remercier notre rapporteur d'avoir rappelé les chiffres. Quand on évoque le décalage entre le nombre d'enfants adoptés et le nombre de demandes, on a tout dit...

Pour présider un établissement qui accueille des enfants confiés à l'ASE, je sais que la plupart d'entre eux ne sont pas adoptables. Il n'est pas simple de trouver une solution définitive pour eux, compte tenu de leur histoire. Il y a très peu d'enfants nés sous le secret.

Les différences entre départements dans la prise en charge de ces enfants sont aussi une question de moyens financiers. Ainsi, chaque enfant qui est confié à l'établissement que je préside coûte 200 euros par jour au département du Val d'Oise. Ce ne sont pas de petits budgets !

Je veux dire à notre collègue Lana Tetuanui que des couples de même sexe adoptent déjà sur le territoire national ; cela arrive régulièrement dans mon département.

Madame le rapporteur, pour ma part, je ne suis pas opposée à ce que des partenaires pacsés ou concubins, qui peuvent mener à bien une très longue et belle vie commune sans passer par le mariage, puissent adopter. Je suis très attachée à la famille, mais la société évolue.

Mme Marie Mercier. – Je partage l'avis de notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio.

Certes, chaque enfant a une histoire, mais chaque couple, chaque famille en a une aussi. Bien évidemment, on donne une famille à un enfant, mais on donne tout de même aussi un enfant à une famille, surtout lorsqu'il s'agira pour elle du deuxième ou du troisième enfant : certains couples ayant eu un enfant naturellement font le choix de sauver un autre enfant et de l'accueillir dans leur propre famille.

Je partage l'avis que des couples pacsés ou non mariés peuvent adopter un enfant. Sinon, cela signifierait que les couples non mariés ne doivent pas avoir d'enfant... Si toutes les familles heureuses se ressemblent, les familles malheureuses le sont chacune à leur façon. Il ne faut pas oublier, en dehors de l'enfant, le contexte de la famille qui va l'accueillir.

M. Alain Richard. – Une observation formelle : notre rapporteur est défavorable au fait d'inscrire les clauses d'une convention internationale dans un code. Il existe de bons arguments juridiques pour cela, mais l'accessibilité du droit me semble également importante. Les nouveaux codes ont de plus en plus vocation à être des outils professionnels, leur plan est conçu pour les partenaires associés à l'utilisation d'un champ du droit ; pour les personnels du secteur social et les familles, l'accessibilité des conventions internationales n'est pas parfaite. S'agissant de dispositions qui emportent un effet pratique dans notre droit, il ne me semble pas condamnable de faire figurer dans un code français des clauses qui s'appliquent nécessairement dans la vie courante.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Un texte important, relatif à la protection de l'enfance, doit, c'est vrai, encore être discuté ; nous aurions dû le voter avant celui-ci, mais la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale a pris sa place dans le calendrier gouvernemental. Chacun ses priorités ! Je demanderai le renvoi de deux dispositions structurantes de cette proposition de loi, qui trouveront mieux leur place dans ce prochain texte. Je ne dis pas que le texte que nous examinons aujourd'hui ne sert à rien ; il répond à une partie des problèmes, y compris, d'ailleurs, à des problèmes que personne n'avait soulevés !

S'agissant de l'adoption individuelle à l'étranger, des dispositions fonctionnent, d'autres non, mais certains éléments qui changent le droit de l'adoption ne sont pas correctement documentés. On ne peut pas changer le texte au petit bonheur la chance parce que l'on a vu une émission de télévision.

Madame Lana Tetuanui, nous avons entendu les élus de Polynésie. La coutume polynésienne du Fa'a'amu consiste à confier un enfant à des proches, sur le plan familial et géographique, parce que l'on ne peut s'en occuper. Les parents peuvent le revoir et cela ne se formalise pas systématiquement par une délégation d'autorité familiale, car chacun reste à proximité. Cette grande habitude culturelle a été utilisée par des couples de métropolitains recherchant un enfant, dans des conditions parfois très choquantes : pose d'affichettes dans les maternités, cartes de visite laissées dans les berceaux, cadeaux aux parents en échange de l'enfant, etc. Il existe donc une pratique consistant à aller chercher un enfant, à obtenir une décision de justice de délégation d'autorité parentale pendant deux ans, afin de contourner l'obligation de passer par l'ASE ou une OAA avant l'âge de deux ans ; l'enfant est ensuite confié aux bénéficiaires, qui s'en vont en métropole et finissent par l'adopter. Cette pratique culturelle est dévoyée et contourne la législation actuelle. Cela ne me semble toutefois pas nécessiter une modification de la loi. Il s'agit plutôt d'un problème de pratique et de justice : une délégation d'autorité parentale doit s'appuyer sur la proximité entre les parents et le tiers de confiance ; à défaut, il s'agit d'un contournement de la procédure d'adoption pour les enfants de moins de deux ans. Il faut donc attirer l'attention d'Adrien Taquet et Éric Dupond-Moretti sur ce problème ; le procureur de Papeete est d'ailleurs très en pointe sur le sujet. Chacun doit s'employer à ne pas contourner la loi et il faut mettre en garde les parents biologiques qu'ils ne reverront plus jamais leur enfant. Les services sociaux et judiciaires doivent faire preuve de sérieux et il convient, en quelque sorte, d'éduquer les parents. C'est un sujet important mais je ne proposerai pas d'évolution législative. Chacun pourra le faire avant la séance, j'y serai attentive.

Monsieur Richard, il me semble compliqué d'inscrire un traité d'application directe dans la loi. Il ne vous aura pas échappé que l'intégration a, de plus, été faite de manière médiocre, allant parfois même à l'encontre du droit.

M. Alain Richard. – Cela arrive souvent avec les directives européennes !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'espère toutefois que celles-ci sont mieux transposées ! Certes, l'ASE et les intervenants sociaux ont besoin de connaître ce droit si complexe, mais la formation me semble être plus pertinente en la matière.

Enfin, il n'est pas dans mon idée de prétendre qu'un couple non marié serait incapable d'élever correctement un enfant. La question qui se pose concerne la stabilité et la sécurité accordées à l'enfant adopté, en particulier au moment de la séparation du couple. Je l'évoquerai plus en détail en défendant mon amendement.

EXAMEN DES ARTICLES

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 Muriel Jourda, rapporteur. – Je vous propose de considérer que ce périmètre inclue les dispositions relatives à la filiation adoptive, à la procédure d'agrément en vue de l'adoption, au statut des pupilles de l'État, à leurs organes de tutelle et à leur procédure d'adoption, au recours contre les décisions du conseil de famille des pupilles de l'État, au rôle des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés, à la tutelle départementale. En revanche, je vous suggère d'en exclure les dispositions relatives à l'organisation de la protection de l'enfance, à l'exercice de l'autorité parentale et à l'assistance éducative.

Mme Laurence Harribey. – Une question de langage : certes, le texte n'a pas trait à la protection de l'enfance, pourtant, l'adoption est une forme de protection. La limite est donc tenue, il faut faire attention.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Par l'amendement COM-31, Mme Lherbier propose que l'on recherche systématiquement des adoptants en vue d'une adoption simple pour les enfants recueillis par l'ASE. Elle estime, comme d'autres, qu'il faut développer ce mode d'adoption. Je me demande d'abord quel public serait intéressé. Les adoptants souhaitent avoir un enfant à eux et ne souhaitent pas que les parents ayant un lien de filiation d'origine viennent perturber cette relation. L'adoption simple concerne aujourd'hui plutôt les adoptions intrafamiliales. Par ailleurs, on ne peut pas prévoir d'avance le mode d'adoption qui conviendra le mieux à l'enfant et il n'est pas raisonnable de conférer une automaticité au processus. Faisons confiance à ceux qui travaillent avec l'enfant concerné. Avis défavorable.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Aujourd'hui, les personnes mariées peuvent adopter à partir de l'âge de vingt-huit ans et après deux ans de vie commune ; les personnes seules le peuvent aussi, et depuis très longtemps. L'article 2 ouvre l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) ou vivant en concubinage. De plus, l'âge minimum pour adopter a été abaissé à vingt-six ans et la durée de vie commune à un an. On affaiblit donc les critères et plusieurs amendements tendent à revenir au droit en vigueur.

Je propose, par mon amendement COM-32, de supprimer cet article. Je souhaiterais également revenir sur la possibilité d'adopter seul. J'ai déposé l'amendement COM-33 en ce sens, que je vois plutôt comme un amendement d'appel. Les familles monoparentales peuvent adopter depuis longtemps, et notamment depuis la Première Guerre

mondiale, alors qu'il y avait 1,1 million d'orphelins en France et 600 000 veuves de guerre. Il était alors préférable d'être adopté par une femme seule plutôt que de rester à la charge des services sociaux débordés. Aujourd'hui, 10 000 agréments sont donnés et 700 enfants sont adoptés tous les ans. Il n'y a pas tant d'enfants à adopter que ceux-ci se trouveraient mieux accueillis par un parent seul. Or les échecs de l'adoption existent, et c'est un impensé de ce texte. Des pédopsychiatres nous indiquent que cinq fois plus de familles monoparentales que de couples consultent, car les enfants sont de plus en plus compliqués à adopter, avec beaucoup de besoins spécifiques qui posent de grandes difficultés pour créer des liens de filiation. Or on assume mieux ces difficultés à deux que seul.

Je sais que cet amendement va à l'encontre de dizaines d'années d'adoption par des familles monoparentales, mais on ne peut pas faire l'économie de cette réflexion, en partant des besoins de l'enfant, car c'est son intérêt qui doit primer, et non la famille.

Par ailleurs, je ne nie pas bien sûre qu'une famille non mariée ou pacsée peut élever un enfant, ce n'est pas la question. En revanche, un enfant adopté a besoin d'une famille présentant des caractères de stabilité et de sécurité. Or, si personne ne peut dire si un mariage est plus solide que le PACS sur le plan affectif, nul ne peut nier que l'engagement est différent. De surcroît, comme plusieurs personnes que j'ai entendues en audition l'ont relevé, lorsque les couples se séparent, un couple marié voit sa situation examinée par un juge ou, dans un divorce par consentement mutuel, bénéficie de l'assistance d'un avocat, qui sont attentifs au sort de l'enfant ; il me semble à cet égard important que l'intérêt des enfants soit pris en compte par un tiers extérieur. C'est une garantie. À ce titre, l'élargissement proposé n'est pas dans l'intérêt de l'enfant, car cela risque de le placer dans une situation d'insécurité ou d'incertitude. Le ministère de la justice justifie l'élargissement aux couples non mariés par le souhait d'aligner le régime de l'adoption sur celui de la procréation médicalement assistée (PMA). Il s'agit donc bien de donner un enfant à une famille plutôt qu'une famille à un enfant. Je souhaite que l'on prenne en compte d'abord l'intérêt de l'enfant.

Mme Laurence Harribey. – Ce plaidoyer est plein de conviction, mais on peut soutenir l'inverse avec autant de ferveur. Ce texte n'est pas appuyé sur la consultation de tous les acteurs du secteur, c'est sa faiblesse ; j'ai participé à certaines auditions de la commission, et j'en ai mené une bonne douzaine en parallèle, personne n'a évoqué devant moi la suppression de l'article 2 et presque tous mes interlocuteurs ont souligné son intérêt. Le mariage n'est pas aujourd'hui un gage de durabilité. Nous serions à côté de la réalité si nous votions la suppression de cet article et je forme le vœu qu'il soit maintenu, avec des modifications, dont le retour à vingt-huit ans et à deux ans de vie commune. Ce qui s'est dit ici montre que l'on doit aller dans ce sens. En tout état de cause, si l'amendement de suppression devait être adopté, il faudra demander un scrutin public.

M. Guy Benarroche. – Il s'agit de donner une famille à un enfant ; il ne me semble pas, ni dans votre argumentation ni dans les auditions, que quelqu'un ait pu mettre en avant une réalité basée sur des études scientifiques permettant de penser qu'aujourd'hui, il serait moins sécurisant pour un enfant d'être adopté par une famille pacsée plutôt que mariée. Je suis pacsé, ma famille ne me paraît pas moins stable que celle de personnes de vingt-huit ans mariées depuis deux ans.

M. Hussein Bourgi. – Je souscris à un certain nombre de points avancés par notre rapporteur, mais sur d'autres, elle a échoué à me convaincre. Elle nous a dit justement que beaucoup de couples mariés souhaitant adopter choisissent des nourrissons ou des enfants en très bas âge. J'ai appris de mes rencontres que ceux qui ont ce souhait veulent, consciemment

ou non, faire comme s'ils avaient eu eux-mêmes cet enfant et donner des gages à ce sujet à la société et à leurs familles. Ces couples déclinent parfois des propositions d'adoption d'enfants plus âgés et préfèrent alors adopter à l'étranger. Ces candidats, disent les services départementaux, sont prisonniers de représentations qu'ils se sont imposées.

Au contraire, une personne seule, un couple en concubinage ou pacsé est moins enclin à imposer ces exigences. Lorsque les enfants sont un peu plus âgés et qu'ils connaissent leur histoire, que leur profil est particulier, ils sont plus souvent adoptés par des couples qui ont déjà adopté et qui sont prêts à accueillir des enfants différents, puis par des personnes seules, pacsées ou en concubinage, parce que celles-ci ne cherchent pas à construire une fiction.

Je ne peux donc pas suivre le rapporteur. J'ai constaté cette réalité sur le terrain, dans mon département et chacun pourrait faire la même expérience en échangeant avec les acteurs du secteur.

Mme Dominique Vérien. – Beaucoup de choses ont été dites, il est vrai qu'un couple marié cherche parfois plutôt la conformité que le fait de donner une famille à un enfant, alors qu'un couple non marié fait un choix selon une autre forme d'engagement, qui va plus loin à mes yeux. L'idée sous-jacente est qu'il y a suffisamment de familles pour adopter, cette disposition serait donc une façon d'en restreindre le nombre. Toutefois, l'objectif reste de trouver la meilleure famille pour l'enfant et il me semble dommage de se priver de gens qui disposent de cette faculté. Nous ne voterons pas cet amendement.

Mme Catherine Di Folco. – Je ne suis pas juriste, mais je suis sensible à l'argument de la protection de l'enfant en cas de séparation du couple, mais alors, pourquoi ne pas essayer d'améliorer la dissolution du PACS ou la fin du concubinage ?

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-1 rectifié et COM-25 rectifié tendent à revenir aux conditions requises aujourd'hui pour adopter : vingt-huit ans minimum et deux ans d'union. J'y suis favorable.

L'amendement COM-23 se contente de revenir sur la durée de l'union, j'en demande le retrait.

Les amendements COM-1 rectifié et COM-25 rectifié sont adoptés ; l'amendement COM-23 devient sans objet.

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

Après l'article 2

L'amendement COM-33 est retiré.

Article 2 bis (nouveau)

Les amendements identiques de suppression COM-34 et COM-3 sont adoptés.

L'article 2 bis est supprimé.

Article 3 (supprimé)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-35 vise à fixer un écart d'âge maximum de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés.

L'amendement COM-35 est adopté.

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

Article 4

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il existe des dérogations importantes au principe selon lequel l'adoption plénière, qui rompt le lien de filiation d'origine, est possible jusqu'à quinze ans. Cet article va encore plus loin, c'est pourquoi je propose sa suppression sans que sa nécessité soit documentée.

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

Les amendements rédactionnels COM-37 et COM-38 sont adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-39 vise à corriger ce qui me semble être une erreur : le texte prévoit en effet une obligation de placement de six mois chez l'adoptant en cas d'adoption simple, alors que la plupart des adoptés selon cette procédure sont majeurs.

L'amendement COM-39 est adopté.

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

Après l'article 5

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La commission s'est déjà prononcée sur l'amendement COM-59 lors de la discussion d'une proposition de loi de Mme Costes visant à faciliter l'adoption des enfants, à l'excès, me semble-t-il, puisqu'il s'agit de porter à six mois la procédure de délaissement. L'amendement COM-60 va dans le même sens. Il faut laisser le temps aux parents biologiques de renouer avec l'enfant, j'y suis donc défavorable.

Les amendements COM-59 et COM-60 ne sont pas adoptés.

Article 6

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La proposition de loi prévoit que toute adoption plénière conduisant à une confusion de génération doit être prohibée. En réalité, il arrive que des grands-parents adoptent leurs petits-enfants, on ne peut donc l'interdire systématiquement. Surtout, les juges sont très attentifs à ce risque lors du prononcé de l'adoption. Je propose de supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-40 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-41 et COM-4 visent à supprimer cet article, qui prévoit la transposition du consentement applicable à l'adoption internationale à la procédure nationale, par un jeu d'écriture. Or il ne faut pas les confondre.

Les amendements de suppression COM-41 et COM-4 sont adoptés ; l'amendement COM-27 rectifié devient sans objet.

L'article 7 est supprimé.

Article 8

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-42 tend à proposer une rédaction plus cohérente de cet article selon laquelle le tribunal peut prononcer l'adoption d'un mineur de plus de treize ans ou d'un majeur protégé hors d'état d'y consentir. Cela peut être dans l'intérêt de l'adopté.

L'amendement COM-42 est adopté.

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

Article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-43 concerne le consentement de l'enfant demandé à un adopté de plus de treize ans pour adjoindre le nom de l'adoptant à son nom en cas d'adoption simple. Cela est pour moi une conséquence naturelle de l'adoption simple.

L'amendement COM-43 est adopté ; l'amendement COM-24 devient sans objet.

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

Article 9 bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article prévoit une disposition transitoire pour les couples de femmes ayant eu un enfant grâce à une assistance médicale à la procréation à l'étranger avant que cela ne soit autorisé en France et qui seraient séparés. On permettrait à la femme qui n'a pas accouché de l'enfant d'obtenir une adoption forcée. Or cela n'est pas acceptable. Je propose donc de supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-44 est adopté.

L'article 9 bis est supprimé.

Article 10

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cette proposition de loi vise à réécrire globalement le droit en vigueur concernant l'agrément. J'ai préféré modifier le texte existant par l'amendement COM-45, pour ne pas en détruire l'architecture.

Mme Laurence Harribey. – Nous adhérons à cette proposition, nous voterons l'amendement du rapporteur et les autres tomberont.

L'amendement COM-45 est adopté ; les amendements COM-5, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10 et COM-11 deviennent sans objet.

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

Article 10 bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda. – Cet article sur l'adoption internationale n'apporte rien, supprimons-le.

L'amendement de suppression COM-46 est adopté ; l'amendement COM-26 rectifié devient sans objet.

L'article 10 bis est supprimé.

Article 10 ter (nouveau)

L'amendement COM-47 est adopté.

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

Article 11

Mme Muriel Jourda. – L'amendement COM-48 vise à reprendre dans le droit existant la faculté pour les conseils départementaux de faire appel aux organismes autorisés pour l'adoption pour identifier des candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques.

L'amendement COM-48 est adopté ; les amendements COM-12 et COM-13 deviennent sans objet.

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

Article 11 bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article entend réformer les organismes agréés pour l'adoption : ceux-ci ne pourraient plus pratiquer l'adoption interne, ce qui est dommage, car certaines femmes refusent de confier leur enfant à l'ASE ; d'autre part, la procédure d'agrément serait modifiée, avec un seul agrément national. Couper le lien avec le conseil départemental n'a aucun sens, selon moi. Il convient donc de supprimer cet article, c'est l'objet des amendements identiques COM-49 et COM-14.

Mme Laurence Harribey. – Cela n'a pas de sens et cela pose en outre des problèmes juridiques au niveau international.

Les amendements de suppression COM-49 et COM-14 sont adoptés ; les amendements COM-15 et COM-28 rectifié deviennent sans objet.

L'article 11 bis est supprimé.

Article 11 ter (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article supprime l’adoption individuelle. Or certains pays n’adhèrent pas à la convention de La Haye pour différentes raisons, mais encadrent toutefois sérieusement les adoptions internationales sans intermédiaire. Il ne me semble pas sérieux de jeter le bébé avec l’eau du bain. Cette suppression de l’adoption individuelle à l’étranger n’est pas suffisamment documentée. L’amendement COM-50 vise à supprimer l’article.

Mme Dominique Vérien. – Vous avez bien décrit comment certains couples se comportaient en Polynésie, mais ce genre de comportements se développe partout ailleurs où ces couples considèrent qu’un enfant est achetable. Passer par un organisme est plus sécurisant pour l’enfant dans ce cas, je voterai donc contre cet amendement de suppression.

L’amendement de suppression COM-50 est adopté.

L’article 11 ter est supprimé.

Article 11 quater (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article crée un nouveau délit visant les OAA qui exercent en France. Nous nous sommes prononcés pour le maintien de cette activité. En outre, il prévoit l’accompagnement obligatoire des parents accueillant un mineur placé en vue d’adoption ou adopté en vertu d’une décision étrangère. Or ce suivi est possible aujourd’hui sur la base du volontariat, ou rendu obligatoire par le pays d’origine. Il me semble préférable de poursuivre ainsi et donc de supprimer cet article en adoptant l’amendement COM-51.

L’amendement de suppression COM-51 est adopté.

L’article 11 quater est supprimé.

Article 11 quinquies

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les dispositions de cet article ont leur place dans le texte sur la protection des enfants. Je vous propose de le supprimer pour une reprise dans ce texte.

L’amendement de suppression COM-52 est adopté.

L’article 11 quinquies est supprimé.

Article 11 sexies (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article contient une habilitation à légiférer par ordonnances pour refondre l’intégralité de la filiation adoptive. Les justifications avancées n’emportent pas ma conviction.

Les amendements identiques de suppression COM-53 et COM-16 sont adoptés.

L’article 11 sexies est supprimé.

Article 12

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – l’amendement COM-54 vise à insérer au bon endroit l’obligation d’un bilan d’adoptabilité pour les enfants.

L’amendement COM-54 est adopté ; l’amendement COM-17 devient sans objet.

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

Article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le sujet est important : aujourd’hui, lorsqu’un parent confie son enfant à l’ASE, il est invité à se prononcer sur son adoption et à donner son consentement. Deux textes se télescopent dans le code civil et le code de l’action sociale et des familles, ce qui nuit à la lisibilité du dispositif. Je vous propose donc de l’écrire plus clairement.

Le Gouvernement souhaite que les parents qui déposent leur enfant à l’ASE ne consentent pas à l’adoption. Ce serait donc le premier et dernier acte que fera la mère. Les associations sont très effrayées par cette évolution. Il me semble, quant à moi, qu’il faut maintenir ce consentement. Je propose donc que l’on adopte mon amendement COM-55 qui ferait tomber les autres.

Mme Laurence Harribey. – Nous nous sommes contentés de proposer la suppression des dispositions, quand notre rapporteur les réécrit. Nous retirons notre amendement COM-18 au profit du sien.

L’amendement COM-18 est retiré.

L’amendement COM-55 est adopté ; les amendements COM-61 rectifié et COM-29 rectifié deviennent sans objet.

L’article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-20 vise à supprimer cet article pour renvoyer les dispositions relatives à la composition du conseil de famille au texte à venir sur la protection de l’enfance. Je propose, quant à moi, de réécrire ces dispositions dans ce texte. Ainsi, l’amendement COM-56, plutôt que de tout supprimer, tend à conserver l’obligation de formation des membres et la procédure de recours contre les décisions du conseil de famille, tout en restreignant la liste des requérants.

Mme Laurence Harribey. – Je relirai cet amendement attentivement, nous verrons en séance.

L’amendement COM-20 n’est pas adopté.

L’amendement COM-56 est adopté ; l’amendement COM-21 devient sans objet.

L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-62 rectifié vise à rendre plus facile l'abandon de l'enfant et plus difficile la reprise par les parents. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-62 n'est pas adopté.

Article 15

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-57 vise à placer l'obligation d'information du pupille de l'État par le tuteur à l'endroit adéquat.

L'amendement COM-57 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-30 rectifié vise à supprimer une précision qui semble relever du champ réglementaire, j'y suis favorable.

L'amendement COM-30 rectifié est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 16, 17 et 17 bis (nouveau)

Les articles 16, 17 et 17 bis sont adoptés sans modification.

Articles 18 (supprimé)

L'article 18 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-58 vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi en supprimant la mention d'une réforme de l'adoption, que ce texte prétend mener sans le faire en réalité.

L'amendement COM-58 est adopté.

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

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme LHERBIER	31	Recherche systématique d'adoptants en vue d'une adoption simple pour les enfants recueillis par un service de l'aide sociale à l'enfance	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	32	Suppression de l'article 2 autorisant l'adoption pour les personnes liées par un pacte civil de solidarité ou en concubinage	Rejeté
Mme HARRIBEY	1 rect.	Maintien du droit en vigueur sur la condition d'âge ou de durée de communauté de vie pour adopter	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	25 rect.	Maintien du droit en vigueur sur la condition d'âge ou de durée de communauté de vie requises pour adopter	Adopté
M. CHARON	23	Maintien du droit en vigueur sur la durée de communauté de vie requise pour adopter	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 2			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	33	Restriction de la possibilité d'adopter seul à l'enfant du conjoint	Retiré
Article 2 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	34	Suppression de l'article 2 bis sur une demande de rapport	Adopté
Mme HARRIBEY	3	Suppression de l'article 2 bis sur une demande de rapport	Adopté
Article 3 (Supprimé)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	35	Écart d'âge maximum de 50 ans entre les adoptants et l'enfant	Adopté
Article 4			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	36	Suppression de l'article 4 qui élargit les dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière d'un enfant âgé de plus de quinze ans	Adopté
Article 5			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	37	Prise d'effet du placement en vue d'une adoption plénière	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	38	Clarification des actes relatifs à l'enfant accomplis par les futurs adoptants	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	39	Suppression de l'extension du placement à l'adoption simple	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
M. REQUIER	59	Réduction à 6 mois de la période de délaissement prise en compte pour les enfants de moins de trois ans	Rejeté
M. REQUIER	60	Facilitation de la procédure de déclaration judiciaire de délaissement	Rejeté
Article 6			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	40	Suppression de l'interdiction pour le juge de prononcer une adoption plénière conduisant à une confusion des générations	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	41	Suppression de l'article 7 modifiant les conditions de validité du consentement	Adopté
Mme HARRIBEY	4	Suppression de l'article 7 modifiant les conditions de validité du consentement	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	27 rect.	Coordination des dispositions sur le consentement à l'adoption	Satisfait ou sans objet
Article 8			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	42	Adoption du mineur de plus de 13 ans ou du majeur protégé hors d'état de donner leur consentement	Adopté
Article 9			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	43	Consentement de l'enfant de 13 ans à l'adjonction du nom de l'adoptant	Adopté
Mme IMBERT	24	Changement de prénom de l'enfant adopté après 13 ans	Satisfait ou sans objet
Article 9 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	44	Suppression d'une disposition transitoire sur l'assistance médicale à la procréation	Adopté
Article 10			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	45	Intégration au droit existant de l'obligation de suivre une préparation préalable à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption, du caractère conforme de l'avis de la commission d'agrément et de l'organisation de réunions d'information proposées aux personnes agréées par les conseils départementaux	Adopté
Mme HARRIBEY	5	Suppression de la notion d'« enfant en attente d'adoption » de la définition de l'objet de l'agrément	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	6	Marge d'appréciation en matière d'écart d'âge obligatoire	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	7	Traitement séparé des cas des pupilles de l'État et des mineurs résidant habituellement à l'étranger au sujet de l'agrément	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	8	Restriction de la dispense d'agrément aux seuls assistants familiaux	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	9	Intégration dans l'obligation de suivre une formation pré-agrément des personnes qui souhaitent accueillir un enfant recueilli en France par un OAA	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	10	Fixation des règles de l'agrément	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HARRIBEY	11	Obligation d'agrément pour les mineurs de quinze ans recueilli par un organisme autorisé pour l'adoption (OAA)	Satisfait ou sans objet
Article 10 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	46	Amendement de suppression	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	26 rect.	Amendement de clarification et de cohérence	Satisfait ou sans objet
Article 10 ter (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	47	Prolongation de la durée de validité des agréments en cours de validité au début de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 11			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	48	Reprise de la faculté des conseils départementaux de faire appel aux OAA pour identifier des candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques dans le droit existant	Adopté
Mme HARRIBEY	12	Maintien du rôle du tuteurs dans la définition du projet d'adoption et du choix du ou des adoptant	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	13	Encadrement de la période de mise en relation pré-adoption	Satisfait ou sans objet
Article 11 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	49	Amendement de suppression	Adopté
Mme HARRIBEY	14	Amendement de suppression	Adopté
Mme HARRIBEY	15	Amendement de repli	Satisfait ou sans objet
M. MOHAMED SOILIH	28 rect.	Transfert des dossiers des candidats à l'adoption à l'autorité centrale pour l'adoption en cas de suspension ou retrait de l'agrément d'un OAA	Satisfait ou sans objet
Article 11 ter (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	50	Amendement de suppression	Adopté
Article 11 quater (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	51	Amendement de suppression	Adopté
Article 11 quinquies (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	52	Amendement de suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 <i>sexies</i> (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	53	Amendement de suppression	Adopté
Mme HARRIBEY	16	Amendement de suppression	Adopté
Article 12			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	54	Reprise de l'obligation d'un bilan d'adoptabilité pour tous les enfants admis comme pupilles de l'Etat dans le droit existant	Adopté
Mme HARRIBEY	17	Clarification des rôles respectifs entre le tuteur et le conseil de famille, d'une part, et l'ASE d'autre part	Satisfait ou sans objet
Article 13			
Mme HARRIBEY	18	Rétablissement du consentement des parents à l'adoption.	Retiré
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	55	Clarification des dispositions relatives au consentement des parents à l'admission au statut de pupille de l'Etat et à l'adoption dans le droit existant	Adopté
M. REQUIER	61 rect.	Précision de la forme d'adoption à laquelle les parents consentent	Satisfait ou sans objet
M. MOHAMED SOILIH	29 rect.	Suppression du rappel de l'incitation des parents à communiquer leurs informations médicales	Satisfait ou sans objet
Article 14			
Mme HARRIBEY	20	Amendement de suppression	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	56	Reprise de l'obligation de formation avant la prise de fonction des membres des conseils de famille et de la création d'une procédure spécifique de recours contre les décisions du conseil de famille dans le droit existant	Adopté
Mme HARRIBEY	21	Renvoi des règles de composition du conseil de familles des pupilles de l'État à un décret en Conseil d'Etat	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 14			
M. REQUIER	62 rect.	Renforcement des conditions de reprise d'un enfant placé auprès des services de l'ASE par ses parents	Rejeté
Article 15			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	57	Reprise dans le droit existant de l'obligation d'information du pupille de l'État par le tuteur	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	30 rect.	Suppression du délai de 15 jours pour l'information du pupille par le tuteur	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	58	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nous sommes appelés à examiner un projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante que le conseil des ministres a adopté le mercredi 29 septembre, il y a exactement deux semaines.

Ce sont des conditions de travail assez déplorables, pour un texte qui comporte, nous allons le voir, une petite révolution juridique dont les effets sont imparfaitement maîtrisés. À l'approche des élections, le Gouvernement improvise et nous demande de le suivre dans son improvisation...

Ce texte, qui ne constitue qu'un volet d'un plan pour les indépendants annoncé fin septembre par le Président de la République, comporte diverses mesures d'inégale portée.

Nous avons délégué à la commission des affaires économiques l'examen au fond des dispositions qui concernent la refonte du code de l'artisanat et la gestion des chambres de commerce et d'industrie, et à la commission des affaires sociales celles qui concernent « l'allocation chômage » des travailleurs indépendants et leur formation professionnelle. Je salue les rapporteurs pour avis Frédérique Puissat et Serge Babary qui nous ont rejoints.

Pour ce qui concerne la commission des lois, la principale mesure de ce texte consiste en la création d'un nouveau statut de l'entrepreneur individuel qui déroge fortement, d'une part, au droit commun de la responsabilité civile, d'autre part, au droit commun de la cession de biens et d'obligations.

L'un des principes fondamentaux de notre droit civil veut que toute personne qui contracte une dette vis-à-vis d'autrui répond de cette dette sur l'ensemble de ses biens, présents et à venir. Cela signifie que, dans le cas où le débiteur ne paie pas sa dette, son créancier est en droit de saisir l'un quelconque de ses biens, de le faire vendre et de se payer sur le produit de la vente. Comme le dit un très ancien adage, « Qui s'oblige, oblige le sien ».

Cette idée est au fondement de la notion du patrimoine, élaborée par la doctrine au cours du XIXe siècle. La fonction première de cette notion est, en effet, d'asseoir la responsabilité de la personne vis-à-vis des tiers : en agrégeant en une universalité de droit l'ensemble des biens et des obligations d'une personne, la notion de patrimoine manifeste le fait que l'ensemble de ses biens sert de garantie financière à chacune de ses obligations. Il en résulte un principe d'unicité du patrimoine : diviser le patrimoine reviendrait, en effet, à priver chacun des créanciers d'une partie de son gage.

Depuis fort longtemps, les pouvoirs publics ont apporté des tempéraments à ces principes afin de protéger les entrepreneurs et les investisseurs contre les aléas de la vie économique.

Ce fut d'abord la raison d'être des sociétés commerciales à responsabilité limitée, qui, depuis une loi du 11 juillet 1985, peuvent être constituées d'un seul associé.

Mais tous les entrepreneurs n'exercent pas sous forme sociétaire. Environ 3 millions de personnes exercent aujourd'hui, en France, une activité professionnelle indépendante, en leur nom propre.

Pour les protéger, le législateur a cherché à soustraire leurs biens les plus précieux aux poursuites de leurs créanciers professionnels. Ce fut d'abord le cas de leur résidence principale, puis éventuellement d'autres biens immobiliers à usage non professionnel, qui peuvent être rendus insaisissables.

Une loi du 15 juin 2010, due à l'initiative du ministre Hervé Novelli, est allée plus loin en ouvrant une première brèche dans le principe d'unicité du patrimoine : c'est le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ou EIRL. Ce régime permet à toute personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante d'affecter à cette activité un patrimoine distinct de son patrimoine personnel. Ses créanciers professionnels n'exercent alors leur droit de gage général que sur son patrimoine affecté, ses créanciers personnels sur son patrimoine non affecté.

Le bénéfice du régime de l'EIRL est soumis à un formalisme assez lourd qui a pour objet de garantir la sécurité juridique de l'entrepreneur et des tiers. C'est sans doute ce qui explique, au moins en partie, que ce régime n'ait pas eu le succès escompté : on ne compte aujourd'hui qu'un peu moins de 100 000 EIRL.

L'article 1^{er} du projet de loi va beaucoup plus loin en prévoyant que, dorénavant, toute personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante serait titulaire de plein droit de deux patrimoines, l'un professionnel, l'autre personnel. La délimitation des deux patrimoines ne résulterait plus d'une déclaration d'affectation assortie d'un inventaire, mais d'un simple critère légal : « l'utilité » des biens, droits ou obligations à l'activité professionnelle indépendante de la personne concernée.

En principe, le gage général des créanciers professionnels et personnels serait limité au patrimoine correspondant. Ce principe connaîtrait cependant des exceptions. Le projet de loi prévoit ainsi que l'entrepreneur individuel puisse renoncer au bénéfice de la séparation des patrimoines, en faveur d'un créancier et à l'occasion d'un engagement déterminé : il répondrait alors de sa dette sur l'ensemble de ses biens. Le texte prévoit aussi de larges dérogations au profit de l'administration fiscale et des organismes de sécurité sociale, qui ne me paraissent pas toutes justifiées – j'y reviendrai.

Par ailleurs, le patrimoine professionnel pourrait être transmis entre vifs à un tiers, en tant qu'universalité. Il s'agit en particulier de faciliter la transformation de l'entreprise individuelle en société – mais cela exigera aussi une modification des règles fiscales aujourd'hui très défavorables à cette opération.

Il s'agit d'une réforme indéniablement audacieuse, et je crois que nous pouvons souscrire à ses objectifs. Beaucoup d'entrepreneurs individuels expriment le besoin d'être mieux protégés contre les conséquences d'un échec. Renforcer leur protection devrait permettre de stimuler l'initiative économique. Mais je crois aussi qu'il nous faut être prudents, si nous ne voulons pas réduire à néant le crédit des entrepreneurs individuels. Si leurs créanciers n'ont plus les moyens d'obtenir le recouvrement de leur créance, y compris par voie d'exécution forcée si nécessaire, ils ne prêteront plus...

Je crois d'ailleurs qu'il ne faut pas exagérer les effets réels de la réforme sur la protection des biens personnels des entrepreneurs individuels, car les créanciers les plus importants, notamment les banques, exigeront désormais systématiquement des sûretés spéciales sur certains biens, voire une renonciation pure et simple au bénéfice de la séparation des patrimoines...

Par ailleurs, le texte du Gouvernement présente des lacunes et des fragilités juridiques qui pourraient avoir des conséquences très fâcheuses pour les entrepreneurs individuels eux-mêmes comme pour les tiers. Je vous proposerai de les corriger.

Je vous proposerai également de rétablir la cohérence de la réforme en limitant les exceptions à la séparation des patrimoines dont le Gouvernement veut faire bénéficier les créanciers publics.

Enfin, il me semble nécessaire de tirer nous-mêmes les conséquences de ce nouveau statut sur les procédures collectives et les procédures de surendettement des particuliers, plutôt que d'habiliter le Gouvernement à le faire par voie d'ordonnance.

Plusieurs autres mesures de ce texte relèvent de la compétence de la commission des lois. Il en va ainsi de l'article 6, qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier les règles applicables à l'exercice en société des professions libérales réglementées. Je vous soumettrai un amendement de suppression, car le sujet est beaucoup trop sensible pour que le Parlement abandonne sa compétence. Nous devons en particulier veiller à préserver les règles visant à garantir l'indépendance des professionnels libéraux qui exercent au sein d'une société, qu'il s'agisse des règles de composition du capital ou de répartition des droits de vote. La grande majorité des ordres professionnels que j'ai interrogés ont exprimé leur attachement à ces règles.

L'article 8 vise à ce que les dettes professionnelles soient prises en compte pour l'appréciation de la situation d'une personne qui demande l'ouverture d'une procédure de surendettement des particuliers. Il s'agit de la simple conséquence du fait que, depuis la loi du 17 juin 2020 et grâce à un amendement de notre collègue Thani Mohamed Soilihi, les dettes professionnelles peuvent être effacées au terme d'une procédure de surendettement.

Enfin, l'article 11 réforme le régime disciplinaire des experts comptables pour tenir compte, notamment, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui impose la séparation des fonctions de poursuite et de jugement et prohibe la révocation automatique du sursis en cas de nouvelle condamnation.

Dans l'ensemble, ce projet de loi me paraît bienvenu et, sous réserve de l'adoption de plusieurs amendements visant à en assurer la robustesse juridique, je vous proposerai de l'adopter.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Merci à mes collègues rapporteurs.

L'article 9 porte sur l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), instituée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel afin de couvrir les travailleurs non salariés contre le risque de perte d'emploi. D'un montant forfaitaire de 800 euros par mois, cette prestation, intégralement financée par l'assurance chômage, est versée pendant une période maximale de six mois non renouvelable. L'ouverture de ce nouveau droit a cependant été très prudente, avec des conditions restrictives. Il en résulte un premier bilan décevant : alors que le budget initial était de 140 millions d'euros, les dépenses se sont élevées à 3,1 millions d'euros en 2020.

L'article 9 vise à ouvrir une nouvelle voie d'accès à l'ATI en ajoutant une condition alternative à la cessation d'activité définitive et involontaire. Auraient ainsi droit à

l'ATI les travailleurs qui étaient indépendants au titre de leur dernière activité et dont l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de cessation totale et définitive d'activité, lorsque cette activité n'est pas économiquement viable.

Cet article propose également de mettre en place un délai de carence de cinq ans entre deux demandes d'ATI.

L'attente croissante de protection sociale de la part des travailleurs indépendants, en lien avec l'avènement des micro-entrepreneurs, plaide pour ouvrir sans attendre les conditions d'accès au dispositif. Je m'interroge toutefois sur la temporalité de la réforme proposée, qui intervient après moins de deux ans de fonctionnement de la prestation, dont seulement quatre mois ont été significatifs en raison de la crise sanitaire.

Cette réforme précoce en l'absence de bilan significatif appelle l'introduction d'une « clause de revoyure ». Il serait également intéressant que les travailleurs indépendants soient informés de la possibilité de souscrire un contrat d'assurance contre la perte d'emploi subie.

L'article 10 est relatif aux circuits de financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants, notamment des artisans. Il s'agit de corriger une anomalie historique, car les chefs d'entreprise artisanale sont les seuls travailleurs non salariés qui dépendent de deux guichets pour le financement de leur formation professionnelle : d'une part, les conseils de la formation au sein des chambres régionales des métiers et de l'artisanat, d'autre part, le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (Fafcea).

Le système est peu efficient et l'existence de deux guichets est source de complexité. Les ressources des fonds de la formation professionnelle des artisans ont drastiquement diminué et de nombreuses erreurs sont à déplorer.

L'article 10 propose d'unifier le financement de la formation professionnelle des artisans en affectant les sommes collectées à un unique fonds, qui succédera en pratique au Fafcea. Il harmonise plus largement les circuits de financement de la formation des travailleurs indépendants, en confiant à France compétences la répartition des fonds entre les différents affectataires. Le regroupement des fonds de la formation professionnelle des artisans répond à une attente de simplification des professionnels concernés. Il suscite néanmoins certaines inquiétudes. Sans remettre en cause la plus grande souplesse que devrait permettre cette réforme, il serait opportun d'associer le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du futur fonds unique.

Afin d'éviter les effets d'une réforme insuffisamment préparée, la commission a proposé de reporter l'entrée en vigueur de l'ensemble de la réforme au 1^{er} janvier 2023.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Alors que les grandes entreprises et les PME ont bénéficié d'une succession de plans et de mesures ciblées ces dernières années, les travailleurs indépendants ont souvent été laissés de côté. Le dernier texte les concernant au premier chef remonte à 1994 !

La commission des affaires économiques se félicite que ce texte remédie en partie à cette situation. Bien entendu, nous ne sommes pas dupes de l'opportunité calendaire de cette réforme, qui concernera 3 millions de personnes à six mois d'une échéance électorale majeure et après que ne leur a été prêtée qu'une attention toute relative durant quatre ans.

Sur le fond, notre commission a validé l'esprit général de l'article 1^{er} qui protège le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel. En effet, ces professionnels font face à une succession de crises importantes depuis plusieurs années et sont dans une situation économique très fragile.

Nous avons cependant plusieurs réserves sur le dispositif. Il est tout d'abord à craindre qu'il ne change pas grand-chose à la situation actuelle, car les banques exigeront la renonciation à cette nouvelle protection. Ensuite, tout se jouera autour de la notion d'utilité, et les créanciers ne manqueront pas de l'élargir au maximum. Enfin, on peut craindre que la simplicité recherchée ne soit surcompensée par les nombreuses demandes de garanties qui émaneront des créanciers.

L'article 7 est une habilitation à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat, car plusieurs textes importants pour le secteur ont été pris depuis vingt-cinq ans sans être codifiés. S'agissant d'une clarification à droit constant, la commission des affaires économiques ne s'y oppose pas. En revanche, le délai d'habilitation pourrait être réduit de dix-huit à quatre mois, afin que l'ordonnance soit publiée avant l'élection présidentielle.

L'article 12 vise à débloquent une situation dommageable au dialogue social dans le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI). La convention collective pour les personnels privés n'ayant pas été signée par l'intersyndicale majoritaire, les nouvelles élections des comités sociaux et économiques (CSE) n'ont pu être organisées : les personnels de droit privé, bien qu'ils représentent un tiers des effectifs, ne sont donc pas représentés alors même que la négociation porte sur une convention qui les concerne au premier chef...

Cet article 12 propose donc d'inverser la situation : de nouvelles élections seront organisées dans les six mois ; puis dans les dix-huit mois, la convention devra être signée. À défaut, la convention collective des métiers du conseil et de l'accompagnement aux entreprises s'appliquera. La commission a adopté un amendement qui précise que la représentativité syndicale est calculée à partir de la dernière élection générale, et pour toute la durée du cycle électoral, c'est-à-dire quatre ans. Cet amendement précise également que, en cas de difficultés constatées sur le terrain et devant conduire à organiser une nouvelle élection, cette élection n'aura lieu qu'au niveau local, et non dans les dix-huit CCI.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci à nos rapporteurs.

À la lecture de l'intitulé du projet de loi, nous nous attendions à un texte à la visée beaucoup plus large, incluant notamment les travailleurs des plateformes.

Il peut être délicat d'établir une frontière entre patrimoine professionnel et personnel. Tout cela risque de n'être qu'un effet d'annonce, car le patrimoine non professionnel ne sera pas totalement protégé.

Nous sommes favorables à la suppression de l'article 6 : le Parlement doit conserver son rôle. L'article 12 nous semble décalé par rapport à l'objet du texte.

M. André Reichardt. – Les conditions à remplir pour s'établir à son compte entrent-elles dans le périmètre de l'article 45 de la Constitution ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – J'allais justement inviter la commission à arrêter le périmètre indicatif du projet 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.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut des dispositions relatives aux conditions d'exercice professionnel des entrepreneurs individuels, notamment à leur régime de responsabilité civile et aux modalités de transmission de leurs biens et obligations à caractère professionnel ; à l'exercice en société des professions libérales réglementées ; à la clarification de la rédaction et du plan, à droit constant, du code de l'artisanat ; aux conditions d'ouverture des procédures de surendettement des particuliers ; à la protection des travailleurs indépendants contre le risque de perte d'emploi ; à l'organisation et au financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants ; au régime disciplinaire des experts comptables ; ainsi qu'aux modalités d'organisation de l'élection des instances représentatives du personnel au sein du réseau des CCI et aux modalités de négociation et de conclusion de la convention collective régissant les personnels de droit privé.

M. André Reichardt. – Le stage préparatoire à l'installation des artisans n'est plus obligatoire. Pourrai-je déposer des amendements en ce sens ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – La commission appréciera leur recevabilité le moment venu, en fonction de la rédaction proposée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié, sans doute le plus important, vise à réécrire l'article 1^{er} pour renforcer la robustesse juridique du nouveau statut de l'entrepreneur individuel. Il s'agit en particulier d'instituer des règles de preuve en cas de litige portant sur la consistance du patrimoine professionnel et du patrimoine personnel, de refondre entièrement le régime de la transmission universelle du patrimoine professionnel et de protéger les héritiers en adaptant le droit de l'option successorale au cas où le défunt est un entrepreneur individuel.

L'amendement COM-9 rectifié est adopté ; l'amendement COM-1 devient sans objet.

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

Après l'article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-26 concerne l'imposition des plus-values en cas de cession de l'entreprise d'un entrepreneur individuel. Il vise à ce que les plus-values réalisées par un entrepreneur individuel soient exonérées d'impôt en cas de cession, cette exonération ne pouvant s'appliquer qu'une fois par contribuable. Hélas, l'objectif poursuivi n'est pas atteint car l'amendement s'impute dans une section du code général des impôts qui traite de la fiscalité des cessions de parts sociales. Or l'entrepreneur individuel, par définition, n'exerce pas en société. Avis défavorable.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement de coordination COM-10 est adopté.

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

Article 3

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à supprimer certaines exceptions au principe de séparation des patrimoines dont le projet de loi prévoit de faire bénéficier l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale.

En outre, si je ne remets pas en cause l'inopposabilité aux créanciers publics de la séparation des patrimoines en cas de fraude de l'entrepreneur ou de manquements graves et répétés à ses obligations fiscales ou sociales, il me semble que l'exigence d'une constatation judiciaire de ces manquements doit être maintenue.

Enfin, l'amendement tend à supprimer une disposition, apparemment anodine, qui élargit considérablement le champ des situations dans lesquelles l'administration fiscale pourrait poursuivre le recouvrement des impôts sur la résidence principale d'un entrepreneur individuel ou sur d'autres biens immobiliers qu'il a déclarés insaisissables.

L'amendement COM-11 est adopté ; l'amendement COM-2 devient sans objet.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Par l'amendement COM-28, Mme Vermeillet entend limiter les pouvoirs de contrôle de l'administration fiscale à l'égard des entrepreneurs individuels adhérents à un organisme de gestion agréé. Je n'y suis pas favorable. L'administration fiscale doit être en mesure d'opérer les investigations qu'elle estime nécessaires, dans le respect des règles procédurales qui garantissent les droits des contribuables.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

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

Après l'article 3

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-27 vise à faire en sorte qu'une mesure d'interdiction d'émettre des chèques cesse de produire ses effets dès la désignation d'un mandataire *ad hoc* ou en cas d'accord de conciliation simplement constaté par le président du tribunal. Si le second point peut donner lieu à une réflexion, le premier me paraît par trop imprudent. La simple désignation d'un mandataire *ad hoc* par le tribunal ne signifie pas que l'entreprise est tirée d'affaire, bien au contraire.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté.

Article 4

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les procédures collectives et de surendettement seront, si je puis dire, le véritable *crash test* du nouveau statut de l'entrepreneur individuel. Il serait donc malvenu que le Parlement abandonne sa compétence pour tirer les conséquences de la création de ce nouveau statut sur les procédures

d'insolvabilité prévues par le code de commerce et le code de la consommation. Mon amendement COM-12 tend à remplacer l'habilitation prévue à l'article 4 par des dispositions modifiant directement les deux codes. En particulier, il vise à définir de manière restrictive les conditions auxquelles une procédure collective, ouverte à l'égard du patrimoine professionnel d'un entrepreneur individuel, pourrait être étendue à son patrimoine personnel. La notion actuelle de « confusion des patrimoines » est entendue de manière trop large.

L'amendement COM-12 est adopté.

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

Article 5

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-13 a pour objet de clarifier les dispositions de l'article 5 qui mettent en extinction le régime actuel de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée. En outre, en cas de transfert universel d'un patrimoine affecté à une personne physique, l'amendement tend à ce que l'affectation ne soit plus maintenue : les biens, droits et obligations tomberaient, le cas échéant, dans le patrimoine professionnel du bénéficiaire du transfert en application du nouveau régime.

L'amendement COM-13 est adopté.

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

Article 6

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Cet article prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier les règles applicables à l'exercice en société des professions libérales réglementées. Ce sujet me semble mériter un débat parlementaire, je propose donc de supprimer cette habilitation.

L'amendement de suppression COM-14 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Article 7 (délégué)

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-23 vise à réduire de dix-huit à quatre mois le délai de l'habilitation demandée par le Gouvernement pour clarifier par ordonnance le texte du code de l'artisanat. Si la demande est légitime, le délai est trop long, nous considérons que cette clarification doit intervenir avant l'élection présidentielle.

L'amendement COM-23 est adopté.

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

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Après l'article 8

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Par l'amendement COM-3, Mme Delattre propose que les petites entreprises, soumises à des obligations comptables simplifiées, soient néanmoins tenues d'indiquer dans leur bilan comptable le détail de leurs dettes sociales. Cette notion me paraît trop mal définie pour être inscrite dans la loi. En outre, sur le fond, cet amendement est largement satisfait par les prescriptions du plan comptable général. Avis défavorable.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 9 (délégué)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-4 que la commission des affaires sociales vous soumet concerne l'allocation des travailleurs indépendants. Il vise, à titre conservatoire, à fixer au 31 octobre 2024 la date limite pour demander l'ATI et à imposer une concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des travailleurs indépendants.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Après l'article 9 (délégué)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-5 vise à imposer une information des travailleurs indépendants sur les dispositifs assurantiels couvrant la perte d'emploi subie.

L'amendement COM-5 est adopté et devient article additionnel.

Article 10 (délégué)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-21 de M. Mouiller vise à répondre à une vraie difficulté, mais sa formulation est trop imprécise. Nous avons convenu avec lui qu'il le revoie pour le présenter en séance. Avis défavorable.

L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

Les amendements de coordination COM-6 et COM-7 sont adoptés.

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

Article 11

Les amendements rédactionnels COM-15, COM-16 et COM-17 sont adoptés.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-18 vise à préciser les modalités de nomination du magistrat chargé des poursuites au sein de la commission nationale et de la chambre nationale de discipline des experts-comptables.

L'amendement COM-18 est adopté.

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

Article 12 (délégué)

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-24 vise à sécuriser juridiquement et opérationnellement les élections des comités sociaux et économiques de CCI France et des chambres de commerce et d'industrie de région, au niveau national comme local.

L'amendement COM-24 est adopté.

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

Article 13

M. Christophe-André Frassa. – L'amendement COM-19 concerne l'application du projet de loi à Wallis-et-Futuna.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-20 tend à porter de trois à six mois le délai d'entrée en vigueur du nouveau statut de l'entrepreneur individuel et à corriger une incohérence sur l'application dans le temps de ce régime aux créances personnelles.

L'amendement COM-20 est adopté.

Mme Frédérique Puissat. – Mon amendement COM-29 tend à reporter l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de l'article 10 au 1^{er} janvier 2023.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-29 est adopté ; l'amendement COM-25 devient sans objet.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. FRASSA, rapporteur	9 rect.	Statut de l'entrepreneur individuel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MILON	1	Exception au principe de séparation des patrimoines professionnel et personnel pour le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse et invalidité-décès	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme VERMEILLET	26	Imposition des plus-values en cas de cession de l'entreprise d'un entrepreneur individuel	Rejeté
Article 2			
M. FRASSA, rapporteur	10	Coordination	Adopté
Article 3			
M. FRASSA, rapporteur	11	Règles applicables au recouvrement des dettes fiscales et sociales de l'entrepreneur individuel	Adopté
Mme VERMEILLET	28	Limitation du champ de la procédure de vérification de comptabilité à l'égard des entrepreneurs individuels adhérents d'un centre de gestion, d'une association ou d'un organisme mixte de gestion agréé	Rejeté
M. MILON	2	Exception au principe de séparation des patrimoines professionnel et personnel pour le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse et invalidité-décès	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 3			
Mme VERMEILLET	27	Levée de l'interdiction d'émettre des chèques dès la désignation d'un mandataire ad hoc ou en cas d'accord de conciliation constaté	Rejeté
Article 4			
M. FRASSA, rapporteur	12	Conséquences du nouveau statut de l'entrepreneur individuel sur les procédures d'insolvabilité	Adopté
Article 5			
M. FRASSA, rapporteur	13	Mise en extinction du régime de l'EIRL	Adopté
Section 3 Des dispositions applicables aux professions libérales réglementées			
M. FRASSA, rapporteur	14	Suppression de l'article	Adopté
Article 7			
M. BABARY, rapporteur pour avis	23	Réduction de dix-huit à quatre mois du délai d'habilitation	Adopté
Article additionnel après l'article 8			
Mme Nathalie DELATTRE	3	Présentation au bilan comptable du détail des dettes sociales	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9			
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	4	Limitation dans le temps et concertation sur les perspectives de l'ATI	Adopté
Article additionnel après l'article 9			
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	5	Information sur les assurances complémentaires contre la perte d'emploi subie	Adopté
Article 10			
M. MOUILLER	21	Répartition des contributions collectées entre les fonds d'assurance-formation	Rejeté
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	6	Coordination des dispositions concernant les fonds répartis par France compétences	Adopté
Mme PUISSAT, rapporteur pour avis	7	Association du réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du fonds d'assurance-formation	Adopté
Article 11			
M. FRASSA, rapporteur	15	Rédactionnel	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	16	Rédactionnel	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	17	Rédactionnel	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	18	Modalités de nomination du magistrat chargé des poursuites au sein de la commission nationale et de la chambre nationale de discipline des experts-comptables	Adopté
Article 12			
M. BABARY, rapporteur pour avis	24	Période d'effectivité de la représentativité des organisations syndicales au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie	Adopté
Chapitre IV Dispositions d'applicabilité outre-mer et dispositions finales			
M. FRASSA, rapporteur	19	Application à Wallis-et-Futuna	Adopté
Article 14			
M. FRASSA, rapporteur	20	Entrée en vigueur du nouveau statut de l'entrepreneur individuel	Adopté
Mme PUISSAT	29	Délai d'entrée en vigueur de l'article 10	Adopté
M. MOUILLER	25	Délai d'entrée en vigueur de l'article 10	Satisfait ou sans objet

La réunion est close à 12 h 10.

Jeudi 14 octobre 2021

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

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir – Examen des amendements au texte de la commission

M. Christophe-André Frassa, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – L'amendement n° 4, comme les suivants, est contraire à la position de la commission. Je ne peux que renouveler mon avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe RDSE a déposé une excellente proposition de loi qui visait à donner à tout parlementaire un droit à agir en matière de recours pour excès de pouvoir. Pourquoi être revenu en arrière en limitant cette faculté aux seuls présidents de commission et aux présidents des assemblées parlementaires ? Il n'y a pas de risque d'encombrement : tous les citoyens peuvent déjà saisir le Conseil d'État !

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Il faut avoir un intérêt à agir.

M. Alain Richard. – Je partage la position de M. Sueur. Le texte initial était excellent.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Notre commission a restreint le champ de l'intérêt à agir aux seuls présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux présidents des commissions permanentes afin de privilégier un droit d'agir « institutionnel », permettant au Sénat, en tant qu'institution, de faire assurer le respect de la volonté du législateur par le pouvoir réglementaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Soit, mais notre amendement ne vise qu'à rétablir le texte initial de la proposition de loi...

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Je souligne que l'auteur de la proposition de loi, M. Requier, soutient la position de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi alors ne pas adopter mon amendement de repli n° 5, qui vise à ce que les présidents de groupe puissent eux aussi agir ? La présidence de la

commission des finances par l'opposition n'est qu'une coutume qui n'est pas formalisée dans les textes. Certains groupes minoritaires souhaiteraient pouvoir avoir la faculté à agir.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Les présidents de groupe ne sont pas mentionnés dans le Règlement du Sénat.

M. André Reichardt. – Mais les groupes sont reconnus par la Constitution. J'étais personnellement plutôt favorable au texte initial de la proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je constate que nous sommes nombreux à souhaiter revenir au texte initial ! J'espère que la rapporteure expliquera en séance que les débats en commission ont été serrés...

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Nous avons déjà débattu de ces points la semaine dernière lors de l'élaboration du texte de la commission. Nous aurons certainement un débat approfondi en séance. En attendant, je maintiens mon avis défavorable sur les amendements n^{os} 4, 3, 5, 2 et 6.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 4, 3, 5, 2 et 6.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – L'amendement n° 1 vise à modifier l'intitulé du texte pour tenir compte des ajustements dont il a fait l'objet dans son contenu. Le nouvel intitulé serait alors : « Proposition de loi visant à renforcer le contrôle par le Parlement de l'application des lois », et non plus : « Proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir ». Avis favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Toutefois, si l'un de nos amendements était adopté en séance, il faudrait modifier à nouveau le titre...

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – En effet.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. SUEUR	4	Défavorable
Mme ASSASSI	3	Défavorable
M. SUEUR	5	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	2	Défavorable
M. BENARROCHE	6	Défavorable

Intitulé de la proposition de loi		
M. REQUIER	1	Favorable

La réunion est close à 14 h 15.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Jeudi 7 octobre 2021****- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -***La réunion est ouverte à 10 heures.***Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valorisant le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valorisant le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 7 octobre 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, M. Fabien Matras, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – La proposition de loi dont nous sommes saisis a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 juin 2020 par M. Fabien Matras et les membres de l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale. Elle a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 27 mai et par le Sénat le 23 septembre 2021.

La proposition de loi comptait à l'origine quarante articles. Elle en compte soixante-sept au terme de son examen par le Sénat, dont neuf supprimés. Au total, quinze articles ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées et six supprimés conformes.

La commission mixte paritaire qui nous réunit ce matin a pour objectif de parvenir à une rédaction commune des quarante-six articles restant en discussion. Les rapporteurs ont échangé à plusieurs reprises pour essayer de trouver des points d'accord et, avec le président François-Noël Buffet, nous avons organisé une réunion hier au Sénat pour poursuivre ces discussions. À l'heure où je vous parle, elles n'ont pas abouti, mais je suis quelqu'un de très optimiste et je suis convaincue que les échanges que nous aurons au cours de cette commission mixte paritaire (CMP) permettront de résoudre les quelques points de divergence qui subsistent.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Dès l’examen du texte en séance publique, nous avons essayé de trouver des points de convergence entre les rédactions de l’Assemblée nationale et celles que nous envisagions au Sénat. Avec mes deux collègues rapporteurs, nous avons donné des avis qui ont permis l’adoption conforme d’une grande partie du texte. Les points qui restent en discussion sont assez peu nombreux mais ils sont importants. Nous comptons sur l’ouverture d’esprit des uns et des autres pour arriver à une rédaction commune.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Le Sénat a adopté une grande partie des articles de cette proposition de loi, saluant les avancées majeures qu’elle représente pour la sécurité civile de notre pays. Nous avons vraiment la volonté d’aboutir, mais certains des points qui restent en discussion sont d’une importance majeure pour nos territoires. Nous espérons que la discussion de ce matin permettra d’arriver à une solution pertinente.

M. Patrick Kanner, rapporteur pour le Sénat. – Les avancées introduites au Sénat ont été saluées par la profession et les associations de sécurité civile. Chacun sait que le Président de la République doit intervenir au congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers qui se tiendra dans quelques jours. Dans ce contexte, une CMP conclusive arrangerait tout le monde. La seule chose qui compte pour nous, c’est l’intérêt général, et nous veillerons à le faire primer sur toutes les considérations relevant de l’opportunité politique.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Cette proposition de loi a été signée par l’ensemble des groupes de l’Assemblée nationale, ce qui est relativement rare. Elle rassemble donc un vrai consensus politique. Elle a été adoptée à l’unanimité, à la fois à l’Assemblée nationale et au Sénat ; c’est dire si nous avons la responsabilité de tout faire pour aboutir à un accord.

Les soixante-sept articles de ce texte comportent de nombreuses avancées majeures, qui étaient attendues depuis une vingtaine d’années par les sapeurs-pompiers et le monde de la sécurité civile. Nous avons le devoir d’aboutir sur les quelques points qui restent en discussion pour les rendre effectives. Le statut de pupille de la République, notamment, est très attendu. Tout le monde nous regarde : soyons à la hauteur de l’unanimité qui s’est manifestée en séance dans nos deux assemblées.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Les rapporteurs ont pu procéder entre eux à un certain nombre d’arbitrages. Deux articles continuent de poser des difficultés importantes : les articles 3 et 31. Les articles 38 *bis* et 40 font encore, eux aussi, l’objet de discussions.

M. Guillaume Larrivé, député. – Nous ne sommes pas au courant de toutes les discussions que les rapporteurs ont eues en amont. Pouvez-vous nous indiquer si un accord a été trouvé sur l’article 36 *bis* ?

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Les rapporteurs proposent de retenir la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l’examen des dispositions restant en discussion.

Article 1^{er}

L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 2 bis A

L'article 2 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 2 bis B

L'article 2 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 2 bis

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

Article 3

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – L'article 3 concerne la carence ambulancière. Il en donne une définition, en rappelle les critères, et précise la manière dont une intervention en carence peut être requalifiée *a posteriori*. Je propose d'entendre les rapporteurs pour voir si nous pouvons parvenir à une rédaction qui satisfasse les deux parties.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de loi contient des avancées réelles pour les sapeurs-pompiers. Le texte, d'abord, définit la carence ambulancière, ce qui est une première. À l'heure actuelle, les carences ambulancières sont entièrement dans les mains des services d'aide médicale urgente (SAMU). Avec ce texte, nous donnons la possibilité aux pompiers de refuser ou de temporiser une intervention en carence.

Le Sénat a choisi de réintroduire un aspect de la loi que nous avons supprimé : la requalification des carences *a posteriori*. Ce principe de requalification, l'Assemblée nationale l'accepte. Les points de divergence que nous avons encore à ce stade concernent les modalités de règlement de ces carences *a posteriori*.

Nous proposons, comme première voie de recours, la saisine du SAMU qui a pris la décision de ne pas qualifier une intervention en carence. Les pompiers peuvent lui demander de revenir sur sa décision. Pour les cas où le SAMU refuse, l'Assemblée nationale propose de créer une voie de recours amiable, dont les modalités seraient définies par décret et qui serait empruntée avant la voie de recours juridictionnelle, qui est de droit, mais qui ne viendrait que dans un troisième temps.

Je précise que cette proposition de rédaction apporte davantage de garanties que la rédaction du Sénat, qui prévoyait seulement que les carences puissent être constatées *a posteriori* selon des modalités fixées par décret. Notre proposition va plus loin, puisqu'elle précise une partie de ces modalités dans la loi.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Vous savez tous que le problème des carences ambulancières explose un peu partout dans nos territoires. Au-delà du fait que nos sapeurs-pompiers ont le sentiment de servir un peu trop souvent de chauffeurs de taxi, cela pose un problème financier important à nos services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et à nos collectivités, au premier rang desquelles nos départements et nos communes, qui financent les SDIS. C'est vraiment une dépense majeure. Or chacun sait que les finances de nos collectivités, et donc de nos SDIS, c'est souvent la quadrature du cercle.

Vous proposez une voie de recours amiable : je voudrais bien savoir ce que cela signifie ! Pour notre part, nous proposons la création d'une commission paritaire départementale qui statuerait sur les cas litigieux. Nous souhaitons qu'une instance de concertation traite les cas litigieux, que les représentants du SDIS et du SAMU se mettent autour de la table et que, de façon collégiale et paritaire, ils se prononcent sur la réalité de ces carences.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Ce que je comprends, c'est que cet article va, pour la première fois, donner une définition de la carence. Et sur cette définition, nous sommes tous d'accord.

Lorsque l'autorité médicale demande au SDIS d'intervenir, celui-ci intervient, mais s'il estime que son intervention entre dans la définition de la carence, il peut demander une requalification *a posteriori*. Le dispositif que nous proposons est assez simple : le SAMU explique si, de son point de vue, il s'agit bien d'une carence ; s'il estime que ce n'est pas le cas, alors on saisit la commission paritaire que vous décriviez, madame la rapporteure. Il me semble en fait que nous sommes tous d'accord.

Dans un premier temps, les SDIS saisissent le SAMU pour obtenir une requalification. En cas de litige, on recourt à une instance paritaire qui résout les cas qui restent litigieux.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Nous sommes d'accord.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Pour notre part, nous n'allons pas jusqu'à dire que la voie de recours amiable est une commission paritaire. Et si nous ne le faisons pas, c'est parce qu'il existe déjà en France des conventions entre les SDIS et les SAMU. Avant d'inscrire quoi que ce soit dans la loi, il faudrait, selon moi, faire l'inventaire de tout ce qui existe déjà en France pour s'assurer que la solution proposée par le Sénat ne risque pas de percuter des dispositifs qui existent déjà et qui fonctionnent bien.

Renvoyer à un décret, comme nous proposons de le faire, c'est nous donner un peu du recul dont nous manquons. Dans son décret, le Gouvernement pourra définir au mieux cette voie de recours amiable, en consultant les personnes concernées, à savoir les représentants des sapeurs-pompiers et ceux du SAMU, ce que nous n'avons pas eu le temps de faire entre hier soir et ce matin. Il me paraît plus prudent de créer cette voie de recours amiable dans la loi et de laisser au Gouvernement le soin de définir ses modalités par décret.

Nous apportons autant de garanties que les sénateurs dans le texte qu'ils ont adopté en séance publique, qui dit que les carences peuvent être constatées *a posteriori*, selon des modalités fixées par un décret. Les sénateurs eux-mêmes avaient prévu de renvoyer cette question à un décret. Dans l'absolu, avec leur rédaction, le Gouvernement pourrait très bien

ne pas créer de voie de recours amiable et se contenter de dire que les requalifications ne seront prononcées que par le SAMU.

Mme Catherine Di Folco, sénateur. – S’il existe des structures dont il faut d’abord voir si elles fonctionnent, je me dis naïvement que si elles fonctionnaient, on ne se poserait même pas la question. Si on se pose la question, c’est précisément parce que tout n’est pas limpide, que tout ne se passe pas bien. La solution simple que proposent les rapporteurs du Sénat est presque une évidence. Elle est beaucoup plus simple, en tout cas, que le système que vous proposez. Nous proposons de créer une commission paritaire pour examiner exclusivement les cas litigieux.

M. Guillaume Vuilletet, député. – Le rapporteur Fabien Matras a bien montré l’avancée que constitue notre rédaction par rapport à celle votée au Sénat. Compte tenu de la variété des situations d’un territoire à l’autre, décider d’un modèle unique n’est pas forcément la meilleure solution. Voilà pourquoi il importe de faire d’abord le point sur ce qui existe. À vouloir trop figer les choses, on risque de créer des usines à gaz, qui ne sont pas forcément utiles. La solution proposée par le rapporteur pour l’Assemblée nationale paraît équilibrée.

M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président. – La proposition qui est faite par les rapporteurs du Sénat est en réalité extrêmement simple. Elle consiste à avoir une commission paritaire par département, qui aura la responsabilité de traiter les cas litigieux, sous l’autorité du préfet ou de son représentant, qui jouera le rôle d’arbitre. Ce qu’il faut savoir, c’est que les réunions qui se tiennent actuellement dans ce genre de situations sont quasi annuelles. Organiser cette commission une fois par an ou par semestre n’aura donc rien de compliqué. Au contraire, c’est un gage de clarté et de simplicité.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Renvoyer à un décret, c’est perdre du temps. Or il est urgent d’agir. Il importe de créer un lieu de dialogue entre les « rouges » et les « blancs », où les sujets litigieux seront mis sur la table. Si l’on ne crée pas cette instance de dialogue, on continuera de rencontrer exactement les mêmes problèmes. Il y aura un raidissement de part et d’autre et, soit on ira au contentieux, soit on aura des problèmes non tranchés.

La rédaction que nous vous proposons me semble être celle qui garantira le mieux le dialogue que nous voulons promouvoir. Le préfet jouera son rôle, celui de veiller à l’application de la loi dans le département. Il regardera les choses objectivement.

M. Patrick Kanner, rapporteur pour le Sénat. – Ce que nous pouvons faire dans la loi, faisons-le sans attendre le décret.

Mme Huguette Tiegna, députée. – Si cette proposition de loi définit la carence, c’est précisément parce qu’il y a des problèmes d’interprétation entre le SAMU et les sapeurs-pompiers. La proposition du rapporteur Fabien Matras qui consiste à privilégier le dialogue avant de recourir à une instance est pertinente, puisque nous avons trouvé dans cette loi un équilibre pour que les sapeurs-pompiers et le SAMU puissent travailler ensemble.

Je rappelle enfin que c’est le Sénat qui a décidé de renvoyer à un décret. Nous faisons la même chose, mais en privilégiant le dialogue entre les deux parties : c’est important, puisqu’elles travaillent ensemble sur de nombreux sujets et n’arrivent pas toujours à communiquer. De mon point de vue, la création d’une commission paritaire n’est pas forcément le meilleur moyen de faciliter le dialogue entre les deux instances.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – À ce stade, je ne suis pas en mesure de vous dire si la meilleure façon de traiter les recours amiables consiste à créer une nouvelle instance ou à les renvoyer au comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires (CODAMUPS-TS), qui existe déjà, voire à une nouvelle commission au sein de ce comité. Or, en adoptant la rédaction votée par le Sénat, nous créerions à côté du CODAMUPS-TS une nouvelle commission, composée des mêmes personnes et chargée d'une mission qui relève normalement des compétences de ce comité. C'est pourquoi il me semble préférable de renvoyer les modalités pratiques au décret et de demander aux ministres de la santé et de l'intérieur de se mettre d'accord sur la façon de procéder. Pour ce faire, nous devons éviter d'être trop précis et laisser au Gouvernement une marge de manœuvre, ce que ne permet pas la proposition des rapporteurs du Sénat.

J'ai entendu dire que si les procédures existantes fonctionnaient dans les territoires, on le saurait. Justement, dans 90 % des départements, cela fonctionne : seuls deux, trois ou quatre départements connaissent des problèmes. Dans certains départements, il n'y a pas d'instances paritaires ; des conventions sont conclues entre le SDIS et le SAMU, et les directeurs de ces deux structures se rencontrent une fois par an pour régler les problèmes. Je ne suis vraiment pas convaincu qu'il faille aller trop loin dans les détails : je crains que nous ne créions plus de problèmes que nous n'en réglerions.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'ont défini de procédure permettant la constatation des carences. Le texte adopté par le Sénat renvoie simplement à un décret en Conseil d'État, que l'Assemblée nationale n'avait pas prévu. Le problème dont nous débattons actuellement n'a pas été soulevé lors des délibérations de nos deux assemblées. En réalité, nous sommes en train d'ajouter des dispositions aux textes votés par les deux chambres ; ce faisant, nous allons au-delà du mandat confié à la commission mixte paritaire, chargée de trouver un accord sur la base des textes délibérés par chacune des deux assemblées.

Il me paraîtrait très surprenant de faire échouer une CMP en raison d'un désaccord sur des dispositions ne figurant ni dans le texte de l'Assemblée nationale, ni dans celui du Sénat ! Si nous ne sommes pas d'accord sur les modalités du recours mais que celles-ci ne sont définies dans aucun des deux textes adoptés par nos assemblées, nous devrions considérer qu'il n'appartient pas à la commission mixte paritaire d'inscrire dans la loi lesdites modalités.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Monsieur Matras, votre proposition de rédaction comporte la phrase suivante : « À la demande du service d'incendie et de secours, les carences ambulancières peuvent être constatées par le service d'aide médicale d'urgence, après la réalisation de l'intervention selon les critères de définition des carences mentionnés au premier alinéa du II. » Les mots « à la demande du service d'incendie et de secours » ont été ajoutés : il s'agit donc d'une proposition de modification.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Revenons aux textes votés par nos deux chambres pour essayer de trouver un point de convergence au lieu de créer de nouvelles divergences !

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis parti du texte voté par le Sénat, qui laisse beaucoup trop de marge de manœuvre au Gouvernement. J'essaie de trouver une rédaction qui précise un peu plus ce que le Gouvernement devra faire

et qui soit contraignante pour le SAMU. À mon sens, la constatation de la carence *a posteriori* doit se faire sur la base d'une définition fixée par le législateur, qui impose au SAMU de se référer à des critères objectifs pour déterminer si une situation constitue une carence ou non.

Le Sénat demande que soit permise la constatation *a posteriori* des carences. Quant à nous, nous demandons au Gouvernement de créer un premier recours direct au SAMU ainsi qu'une voie de recours amiable que le Sénat n'avait pas prévue. Nous pourrions tomber d'accord sur cette proposition de rédaction, qui apporte davantage de garanties que le Sénat n'en avait proposé lui-même. Il serait donc dommage de revenir au texte voté par le Sénat, qui permettrait au Gouvernement de décider, par décret, que le seul moyen de constater une carence *a posteriori* est que les pompiers en fassent la demande au SAMU, et qu'il n'existe pas de voie de recours amiable.

M. Ludovic Haye, rapporteur pour le Sénat. – Je considère que le compromis évoqué par Fabien Matras constitue déjà une avancée. Dans 90 % à 95 % des cas, les choses se passent bien. Nous sommes en train de légiférer pour les 5 % de départements que l'on peut qualifier de déserts médicaux, où une organisation s'est mise en place pour essayer de pallier le manque de médecins. À travers cette proposition de loi, nous essayons peut-être de résoudre un autre problème, celui des déserts médicaux et de l'implantation insuffisante des médecins dans les campagnes, qui devrait sans doute être traité dans un autre cadre.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Nous allons suspendre notre réunion afin que les rapporteurs pour le Sénat puissent nous présenter une nouvelle proposition de rédaction.

La réunion est suspendue pour dix minutes.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Dans la proposition de rédaction de M. Matras, nous suggérons de remplacer la phrase : « Les conditions de recours amiables, avant saisine des instances juridictionnelles, sont définies selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. » par la phrase : « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de saisine d'une commission de conciliation paritaire en cas de désaccord entre le service d'incendie et de secours et le service d'aide médicale urgente. »

La réunion est suspendue pour trente minutes.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Nous n'arrivons pas, à ce stade, à trouver un accord sur l'article 3. Je vous propose de le réserver et d'avancer dans l'examen des articles. Si nous nous entendons sur le reste du texte, le temps ainsi laissé à la réflexion permettra peut-être de trouver de nouvelles propositions de rédaction. Si de trop nombreux points de désaccord subsistent, je constaterai l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Rémy Rebeyrotte, député. – En marge du sujet qui nous occupe, qui revêt également une dimension financière, j'aimerais proposer que le CODAMUPS-TS débattenne au moins une fois par an du bilan des actions menées et des carences constatées. Certes, une telle disposition relève du domaine réglementaire, mais nous ne devons pas perdre de vue notre objectif, qui est de réduire les carences. Cela passe peut-être par des changements d'organisation – M. Haye a évoqué tout à l'heure le problème des déserts médicaux.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Je comprends la préoccupation de M. Rebeyrotte, mais encore faudrait-il que le CODAMUPS-TS se réunisse ! Ce comité fait

partie des nombreuses instances prévues par le législateur ou le pouvoir réglementaire qui ne se réunissent pas dans de nombreux départements. La question des carences ambulancières devrait être un point obligatoire de l'ordre du jour du CODAMUPS-TS ; elle devrait même être abordée en début de réunion, afin de s'assurer que le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et le préfet de département lui accordent toute leur attention.

M. Rémy Rebeyrotte, député. – Je rejoins M. Hervé s'agissant des insuffisances constatées. Nous aurions tout intérêt à ce que le CODAMUPS-TS fonctionne bien, qu'il se réunisse régulièrement et qu'il s'interroge véritablement sur ces questions.

L'examen de l'article 3 est réservé.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 4 bis

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

Article 6 A

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

Article 6

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

Article 8

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

Article 8 bis A

L'article 8 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 bis B

L'article 8 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 9 bis

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 11

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

Article 11 bis

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 12 bis

L'article 12 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 14

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 15

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 18 bis

L'article 18 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 20

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 A (supprimé)

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 22 A avait été adopté par l'Assemblée nationale à l'unanimité. Même si les députés s'y sont montrés attachés, nous en avons accepté la suppression car il n'était pas normatif.

L'article 22 A est supprimé.

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 23

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 24

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 25 bis

L'article 25 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 29 bis

L'article 29 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 29 ter

L'article 29 ter est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 30

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 31

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je laisse aux rapporteurs le soin de préciser les termes de la discussion sur cet article.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Afin de faire une place aux présidents des conseils d'administration des SDIS dans le tour de table sur l'expérimentation, nous proposons la rédaction suivante pour le III de l'article 31 : « Cette expérimentation sera mise en œuvre dans une zone de défense et de sécurité, sous la responsabilité conjointe du préfet de zone et du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) dont dépend le département du chef-lieu de zone, qui en définissent le champ. Les conditions de mise en œuvre sont définies conjointement avec les présidents de conseils d'administration des services d'incendie et de secours et les présidents des conseils de surveillance des établissements de santé siège de SAMU concernés ».

Les présidents des conseils d'administration des SDIS sont donc associés à la définition des conditions de mise en œuvre de l'expérimentation mais également au bilan intermédiaire qui en est dressé.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est sur ce point que nos discussions achoppent. Le préfet ne peut pas être placé sur le même plan que le président du conseil d'administration du SDIS. Chacun doit rester dans son rôle : le préfet est responsable de la mise en œuvre. Que celle-ci donne lieu à concertation avec le président du

conseil d'administration est une évidence, mais le préfet reste chargé des opérations de secours et des expérimentations qui s'y rapportent. Nous sommes opposés à ce que les conditions de mise en œuvre soient définies conjointement avec le président du conseil d'administration.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Il n'est nullement dans notre intention de placer le préfet et le président du conseil d'administration du SDIS sur le même plan.

Les expérimentations sont menées sous la responsabilité conjointe du préfet de zone, qui est le chef des opérations de secours, et du directeur général de l'ARS. Seules les conditions de leur mise en œuvre sont définies conjointement. Les présidents de conseil d'administration de SDIS gèrent des budgets sur lesquels l'expérimentation ne sera pas sans conséquence.

Plus qu'une concertation, dont on connaît malheureusement les limites, nous souhaitons que les présidents soient assis autour de la table pour définir les conditions de mise en œuvre des plateformes, lesquelles restent évidemment sous la responsabilité du préfet.

M. Guillaume Larrivé, député. – Je soutiens la proposition de rédaction du Sénat et j'attire l'attention de mes collègues députés sur l'importance du sujet.

Si nous voulons que les plateformes soient un succès, nous devons absolument nous garder d'envoyer, à travers la rédaction choisie, un signal de défiance à l'égard des présidents de conseils d'administration de SDIS, qui président souvent les conseils départementaux. Ce serait totalement contre-productif.

Nous sommes tous des élus de terrain et nous savons que les plateformes ne pourront fonctionner de manière satisfaisante que si les services de l'État – préfet et ARS – et le conseil départemental travaillent main dans la main, conformément aux responsabilités qui incombent à chacun en vertu des textes. La concertation n'est pas une marque de respect suffisante.

La législature devrait s'achever par l'adoption d'un texte sur la décentralisation et le Premier ministre a cité vingt-trois fois le mot « territoire » dans son discours de politique générale en juillet 2020. Ne faisons pas échouer la CMP sur ce texte de qualité, issu de mois de concertation entre les groupes et d'une co-construction entre députés et sénateurs, à cause d'une disposition qui conditionne le succès opérationnel des plateformes.

La rédaction du Sénat devrait recueillir l'approbation de tous ceux qui souhaitent la réussite du dispositif sur le terrain.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Je veux, à mon tour, souligner le rôle des présidents de conseils d'administration de SDIS.

Françoise Dumont et moi sommes allés sur le terrain. Passée la phase d'expérimentation, la généralisation des plateformes uniques demandera du courage politique et des moyens – une plateforme réunissant tous les acteurs coûte plusieurs millions d'euros. Les départements devront assumer la décision devant les SDIS, et contribuer au financement, avec les communes.

L'association des présidents de conseils d'administration de SDIS est une exigence aussi bien dans le cadre de l'expérimentation que dans la période qui suivra.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Pour rassurer, si besoin en est, je propose d'ajouter le terme « matérielles » pour qualifier les conditions de mise en œuvre.

Cette précision marque clairement la différence entre les préfets et les présidents de conseils d'administration, ces derniers n'intervenant que dans la mise en œuvre matérielle de l'expérimentation.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Est-ce la seule divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur cet article ?

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Une autre divergence concerne le périmètre géographique de la plateforme de débruitage. La gendarmerie intervenant à l'échelle d'une zone ou d'une région, il serait impossible de mener une expérimentation avec elle dans le ressort d'un département. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons autoriser, dans ce cas seulement, l'expérimentation au niveau régional. Le Sénat souhaite, pour sa part, conserver le seul échelon départemental.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Ce serait dommage de ne pas pouvoir mener l'expérimentation complètement.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat souhaite réaffirmer dans la loi que l'échelon le plus pertinent pour la création des plateformes communes est l'échelon départemental.

Pour ce qui est de l'expérimentation, à certains endroits, l'échelon du 15 est régional et celui du 17, départemental – c'est le cas dans mon département.

M. Rémi Rebeyrotte, député. – Ce n'est pas vrai partout.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat est très attentif au danger que représente la suppression de l'échelon départemental – certains départements ont déjà perdu des centres d'appels d'urgence. Dans un territoire de montagne comme le mien, les appels ne peuvent pas être gérés depuis Lyon ; la connaissance du terrain est indispensable.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je vous soumetts une proposition qui pourrait vous convenir : supprimer les termes « au niveau départemental » dans le 4° du II, consacré aux plateformes de débruitage, et les insérer dans le 3° qui concerne les plateformes de régulation des appels. Cette rédaction devrait vous rassurer puisqu'elle garantit une régulation des appels au niveau départemental.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Si cette rédaction convient à tout le monde, j'attends l'avis du rapporteur pour l'Assemblée nationale sur la proposition du Sénat d'ajouter le mot « matérielles » ainsi qu'un accord de la CMP sur une rédaction pour le III.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour le Sénat. – Afin de vous rassurer sur nos intentions, nous proposons la rédaction suivante pour le III :

« Cette expérimentation sera mise en œuvre dans une zone de défense et de sécurité, sous l'autorité conjointe du préfet de zone et du directeur général de l'agence régionale de santé dont dépend le département du chef-lieu de zone, qui en définissent le champ. Les conditions matérielles de mise en œuvre sont définies conjointement avec les présidents de conseils d'administration des services d'incendie et de secours et les présidents des conseils de surveillance des établissements de santé siège de SAMU concernés ».

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Que diriez-vous de remplacer « définies » par « précisées » ?

Mme Catherine Di Folco, sénateur. – En quoi le mot « définies » vous gêne-t-il ?

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cela signifie que le préfet, les présidents de conseils d'administration et les présidents de conseils de surveillance définissent ensemble les conditions matérielles de mise en œuvre. Le terme « précisées » laisse un peu plus de marge au préfet.

Mme Catherine Di Folco, sénateur. – Votre crainte que le SDIS prenne le pas sur le préfet n'est pas fondée. Dans la proposition de Mme Dumont, il est bien indiqué dans la première phrase que l'expérimentation est mise en œuvre sous l'autorité du préfet et du directeur de l'ARS. Les présidents de conseils d'administration et de conseils de surveillance interviennent à un autre niveau, pour définir les modalités pratiques. Le mot « définies » me semble approprié. Les personnes qui savent de quoi elles parlent définissent les moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation. Il y a deux phrases, donc deux niveaux de responsabilité.

M. Guillaume Larrivé, député. – Nous sommes tous d'accord sur l'emploi de l'expression « sous l'autorité du préfet de zone et du directeur de l'ARS » qui est conforme à l'architecture de l'État ainsi que sur l'ajout du mot « matérielles ». Quant à savoir si le terme « définies » est préférable à celui de « précisées », c'est un peu l'exercice de la « belle marquise ». Le rapporteur ayant accédé à vos autres demandes, je vous invite, pour parvenir à un compromis, à accepter le terme « précisées » – cela ne change pas grand-chose au demeurant, les présidents seront partie prenante et pas seulement consultés.

M. Rémi Rebeyrotte, député. – Je propose de supprimer le terme « conjointement ».

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je cherche à éviter que le président du conseil d'administration puisse avoir son mot à dire sur les moyens mis à disposition par le SAMU dans une expérimentation dont le SDIS n'est pas partie prenante. Je sais que là n'est pas votre intention. Je souhaite simplement nous prémunir contre un tel risque.

Il s'agit d'empêcher que le président du SDIS puisse dire au président de l'hôpital comment utiliser ses moyens, et inversement, dans le cadre d'une expérimentation dans laquelle l'un ou l'autre n'est pas directement impliqué.

Je souhaite vivement que la CMP aboutisse, donc je suis prêt à retenir la rédaction proposée par le Sénat même si vous refusez le mot « précisées ».

Mme Huguette Tiegna, députée. – J'appuie les propos du rapporteur. Dans nos territoires, les moyens mis à disposition des sapeurs-pompiers par les départements posent question. Certains départements sont allés jusqu'à supprimer les moyens dédiés à la formation alors que la mission volontariat sapeurs-pompiers n'avait pas encore achevé ses travaux.

En retenant le mot « définies », on prend le risque que chaque département choisisse les moyens qu'il accepte de consacrer à l'expérimentation. En revanche, s'il s'agit de préciser des conditions qui ont déjà été définies, le rôle des présidents de conseils départementaux est plus clair.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Pour résumer, la dernière proposition de rédaction du rapporteur pour l'Assemblée nationale apporte les modifications suivantes :

Dans le II, le 3° commence par les mots « de tester, au niveau départemental, les configurations suivantes ; et les mots « au niveau départemental » sont supprimés du 4°.

Le III est ainsi rédigé :

« Cette expérimentation est mise en œuvre dans une zone de défense et de sécurité. Elle est placée sous l'autorité conjointe du préfet de zone et du directeur général de l'agence régionale de santé dont dépend le département du chef-lieu de zone. Les conditions matérielles de mise en œuvre sont définies avec les présidents de conseils d'administration des services d'incendie et de secours et les présidents des conseils de surveillance des établissements de santé siège de SAMU concernés ».

Quant aux IV, V et VI, les rapporteurs avaient déjà trouvé une rédaction commune.

La proposition de rédaction, mise aux voix, est adoptée.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32

L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 33

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 34

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 35 bis A

L'article 35 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 35 bis

L'article 35 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis

L'article 36 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 38

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 38 bis (supprimé)

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article, auquel tient particulièrement M. Kanner, présente un double risque : constitutionnel, tout d'abord, puisque le droit de connaître la personne qui porte plainte contre vous est constitutionnellement lié aux droits de la défense – M. Kanner l'a d'ailleurs admis lui-même ; un risque de distorsion, ensuite, entre policiers, gendarmes et pompiers, les deux premières catégories professionnelles n'ayant pas systématiquement droit à l'anonymisation des plaintes.

De surcroît, nous craignons, à terme, que la plainte anonyme soit érigée en principe pour les forces de sécurité intérieure alors que, dans un État de droit, le principe est de connaître l'identité de la personne qui porte plainte contre vous.

Du reste, cette mesure serait assez peu efficace puisque dans 95 % des cas, dans les zones rurales, les pompiers connaissent leurs agresseurs, et réciproquement.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Patrick Kanner a déposé une proposition de loi – dont j'ai été le rapporteur – portant sur l'anonymisation, initialement, des pompiers victimes d'une infraction puis, finalement, des témoins. Elle a été adoptée à l'unanimité au Sénat et, d'une certaine façon, elle l'a été à nouveau avec cet article 38 bis.

Nous ne méconnaissons en rien – Patrick Kanner en est lui-même très conscient – les problèmes, notamment constitutionnels, qu'il pose en termes judiciaires, mais nous avons ainsi voulu souligner combien ce texte, au final, ne traite plus de la question des violences à l'égard des pompiers alors que le problème est bien réel. Il a d'ailleurs fait l'objet d'une mission d'information conjointe de Patrick Kanner, Catherine Troendlé et moi-même.

Néanmoins, soucieux de l'aboutissement de cette commission mixte paritaire, nous sommes prêts à accepter la suppression de cet article, en accord avec Patrick Kanner et Françoise Dumont.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je vous remercie pour ce geste et je salue l'effort considérable que représente cette suppression pour Patrick Kanner.

L'article 38 bis est supprimé.

Article 39

L'article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 40

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes évidemment favorables à la préservation du secret médical, mais ce n'est pas sur les pompiers qu'elle doit peser lorsqu'ils déclenchent la caméra. Cela ruinerait même le bénéfice de cette mesure puisqu'ils oseront d'autant moins prendre la responsabilité, dans l'urgence, de la déclencher que, dans 80 % des cas, ils interviennent pour des actes de soins et de secours aux personnes.

Nous proposons donc de nous focaliser plutôt sur l'exploitation des images : le pompier doit déclencher sa caméra, même s'il a un doute sur la préservation du secret médical, mais « l'exploitation des enregistrements », le cas échéant, doit être effectuée « dans le respect strict du secret médical et professionnel ».

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Je comprends ce raisonnement.

La rédaction du Sénat est issue d'un amendement de M. Durain, ici présent qui, s'il le souhaite, pourra faire valoir ses arguments.

Lors de l'expérimentation, nous avons rappelé l'exigence liée au secret médical, lequel doit être posé comme un principe, y compris lors des formations à l'utilisation des caméras, et doit s'appliquer lors des opérations de secours. Se focaliser sur le seul visionnage des enregistrements n'empêche pas qu'une atteinte est malgré tout portée au principe de ne pas filmer les soins. Je ne dis pas que le pompier qui n'a pas eu le temps d'éteindre sa caméra sera sanctionné, mais le principe doit être inscrit dans la loi : le pompier est responsable de sa caméra et de ce qu'il filme.

Notre proposition de rédaction nous paraît plus dense, plus complexe, plus robuste juridiquement :

« L'enregistrement n'est pas permanent. Il est réalisé de telle sorte qu'il ne porte pas atteinte au secret médical. Lorsque l'emploi de la caméra individuelle conduit à visualiser des opérations portant atteintes au secret médical, l'enregistrement est immédiatement interrompu. Toutefois, lorsqu'une telle interruption n'a pas pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin de l'intervention, sauf transmission dans ce délai dans le cadre d'un signalement à l'autorité judiciaire. »

Rapporteur de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés et du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, je précise que nous avons tout intérêt à rapprocher notre rédaction des termes qui ont déjà été validés par le Conseil constitutionnel – sans toutefois préjuger de sa saisine sur cette proposition de loi –, en particulier sur une question aussi sensible que celle de l'usage des caméras-piétons, embarquées ou sur des drones.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'entends l'argument constitutionnel en particulier mais, n'appréciant guère les lois bavardes, je vous

propose de reprendre la rédaction de l'alinéa 3 que vous aviez retenue, en séance au Sénat, en précisant que le déclenchement de la caméra doit s'effectuer dans le respect du secret médical.

M. Guillaume Larrivé, député. – La deuxième rédaction proposée par le Sénat a la grande vertu d'être précise et de constituer un mode d'emploi à la fois simple et très cadré pour le pompier, sur le terrain. En revanche, la formulation selon laquelle « L'enregistrement n'est pas permanent et ne peut être déclenché dans les cas où il est susceptible de porter atteinte au secret médical » nécessite moins d'être pompier que docteur en droit.

M. Rémy Rebeyrotte, député. – Certains points de la proposition sénatoriale relèvent du règlement. Nous devons nous en tenir à ce grand principe qu'est le respect du secret médical, puis, la loi pourra être éventuellement précisée par l'exécutif.

Mme Yaël-Braun Pivet, députée, présidente. – Si vous en êtes tous d'accord, nous allons en rester à la formulation initiale du sénateur Durain pour le troisième alinéa.

L'article 40 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 40 bis

L'article 40 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 40 ter (supprimé)

L'article 40 ter est supprimé.

La séance est suspendue pour cinq minutes.

Article 3 (précédemment réservé)

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je vous propose pour l'alinéa 7 la rédaction suivante :

« À la demande du service d'incendie et de secours, les carences peuvent être constatées par le service d'aide médicale urgente, après la réalisation de l'intervention, selon les critères de définition des carences mentionnés au premier alinéa du II. En cas de désaccord sur les modalités d'application des critères, une commission de conciliation paritaire se réunit sous l'égide du comité départemental de l'aide médicale d'urgence et des transports sanitaires. Les conditions de recours amiable sont définies selon des modalités fixées par décret ».

M. Loïc Hervé, rapporteur pour le Sénat. – Les sénateurs sont favorables à cette solution, sous réserve d'en voir précisément la rédaction.

M. Fabien Matras, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous devons aussi parler du doublon concernant la temporisation et le refus. Les pompiers peuvent déjà différer ou refuser leur engagement s'ils sont sollicités pour des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions, ce qui englobe les carences ambulancières. Le Sénat a ajouté, à l'alinéa consacré à ce sujet, que les pompiers peuvent refuser ou différer des interventions qualifiées de carences ambulancières. Je propose de supprimer cette mention, qui n'est pas indispensable.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Quels sont les alinéas concernés ?

Mme Catherine Di Folco, sénateur. – M. le rapporteur faisait référence à l'alinéa 6 : « En application du I, l'exécution des interventions qualifiées de carences ambulancières au titre du premier alinéa du présent II peut être refusée ou différée dans le temps ».

La proposition de rédaction émanant du rapporteur pour l'Assemblée nationale, mise aux voix, est adoptée.

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

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je tiens à vous remercier tous. Chacun a fait un effort, ce qui a permis d'obtenir un accord, unanime, sur ce texte important pour nos pompiers.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 12 h 15

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

Vendredi 8 octobre 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Situation sanitaire outre-mer – Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des outre-mer

M. Bernard Jomier, président. – Nous poursuivons nos travaux sur la situation des territoires ultra-marins après la quatrième vague épidémique outre-mer.

Je vous remercie vivement, monsieur le ministre, de vous être rendu disponible pour notre mission d'information à laquelle se joignent également les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Début septembre, à l'occasion de la discussion du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer, vous avez présenté en détail, devant le Parlement, la situation dans chacun des territoires concernés.

Depuis lors, cette situation a évolué. Les indicateurs s'améliorent dans la plupart des territoires, mais demeurent préoccupants dans plusieurs d'entre eux. Les mesures de confinement ont été ou vont être assouplies aux Antilles, à La Réunion et en Polynésie française. La campagne vaccinale se déploie, mais de manière très inégale – la Nouvelle-Calédonie voit son taux de vaccination fortement augmenter. L'exposition à une reprise épidémique reste forte là où le taux de vaccination est insuffisant, notamment dans les Antilles et en Guyane.

Nous souhaitons faire le point avec vous sur les mesures prises face à cette crise, tant sur le plan sanitaire qu'en termes de soutien économique, car les perspectives de reprise sont obérées par des fragilités propres aux outre-mer.

M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – La délégation sénatoriale aux outre-mer est très heureuse de participer à cette deuxième audition sur les outre-mer de la mission commune d'information.

Mardi soir, nous avons débattu en séance publique de la situation sanitaire outre-mer. Cela nous a permis de dresser un point d'étape, un mois après la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans la plupart des territoires ultramarins, de souligner les spécificités de chaque territoire et d'interroger le Gouvernement sur les moyens mobilisés pour anticiper et lutter contre les vagues successives. Nous avons aussi abordé de nombreux autres sujets comme les conséquences de l'épidémie sur l'éducation, les évacuations sanitaires, la lutte contre les fausses informations, le maintien ou non du référendum du 12 décembre en Nouvelle-Calédonie.

Nous devons tirer les leçons de la gestion de la crise, et surtout préparer l'après. Les conséquences économiques seront lourdes pour ces territoires, comme l'a rappelé Marie-Anne Poussin-Delmas, présidente de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), le 28 septembre dernier. La vulnérabilité structurelle de ces territoires fragilise leur reprise.

Le rapport de notre délégation sur l'urgence économique outre-mer en juillet 2020 alertait déjà sur ce sujet et recommandait de faire de la sortie de crise une opportunité pour un modèle de développement plus résilient dans nos territoires.

M. Sébastien Lecornu, ministre des outre-mer. – Merci de m'avoir permis de participer à vos travaux, alors que je suis en septaine en Nouvelle-Calédonie, un an après une quatorzaine...

J'ai une pensée pour les personnes décédées et leur famille. La situation sanitaire est préoccupante dans de nombreux territoires. Les soignants sont mobilisés aux Antilles, en Guyane, dans le Pacifique.

Je remercie le Sénat pour ses travaux de qualité, notamment lors de l'examen du dernier projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire et dans le cadre de cette mission d'information.

Le coronavirus intéresse moins nos concitoyens dans l'Hexagone, où il semble se conjuguer au passé ; mais il se vit au présent pour nos concitoyens d'outre-mer.

Je rappellerai d'abord les mesures de freinage qui ont été prises depuis mars 2020.

À cette époque, elles ont été uniformes sur tout le territoire de la République, y compris dans certains, comme la Guyane, où le virus n'était pas présent. Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon étaient ainsi *covid free*. Cette coupure brutale a eu des effets importants dans ces territoires notamment insulaires, difficilement connectés.

Les difficultés, dans la gestion de cette crise, sont liées à plusieurs facteurs : les cycles épidémiques en outre-mer n'ont pas été les mêmes que dans l'Hexagone, la géographie, les climats, les saisons étant différents. Dans certains territoires – je pense à Mayotte, cet été en Martinique et en Guadeloupe, désormais en Guyane et en Nouvelle-Calédonie –, la covid a explosé. Cet accordéon a rendu la gestion difficile, y compris pour la connexion avec l'Hexagone. Il y a des flux touristiques affinitaires à gérer, comme les vacances familiales, mais aussi les rentrées scolaires, les arrivées de fonctionnaires... La continuité territoriale est un principe constitutionnel. Au-delà des mesures de freinage interne, des motifs impérieux ont été exigés pour les déplacements, avec tests obligatoires.

Les mesures de freinage ont eu des effets rapides, d'autant que nous étions souvent en avance de phase. Les tests et le traçage ont été importants pour documenter en temps réel la reprise de l'épidémie. Des confinements très stricts ont été mis en place dans certains cas pour casser l'épidémie, dans d'autres pour éviter le démarrage de l'épidémie. Nous avons préfiguré des mesures prises dans l'Hexagone ensuite : en Guyane, nous avons testé le couvre-feu et des mesures différenciées selon les territoires – par exemple entre les zones du Maroni, de l'Oyapock et Cayenne.

Nous sommes partis du terrain – les préfets, les agences régionales de santé (ARS), les élus locaux, la communauté hospitalière. La tension hospitalière a été forte et dans une île, on ne fait pas de miracles. Les renforts hospitaliers ont été sollicités.

Concernant la situation hospitalière, c'est l'offre de soins qui permettra de redonner confiance et garantir la reprise. Jamais, dans l'histoire de la République, autant de renforts sanitaires n'avaient été dédiés à l'outre-mer, et je vous remercie de l'avoir rappelé lors de la discussion du projet de loi sur l'état d'urgence sanitaire : quasiment 8 000 professionnels sont venus – 4 700 réservistes sanitaires de Santé publique France et 3 200 professionnels du ministère de la santé. Actuellement, ils sont surtout présents en Guadeloupe, qui compte 2 000 soignants à elle seule, en Martinique et en Polynésie française. À ceux-ci s'ajoutent l'armée et les forces de sécurité civile. Le service de santé des armées et les services logistiques de la défense sont mobilisés, notamment pour les évacuations sanitaires, particulièrement délicates en outre-mer. Ce n'est pas la même chose que d'en réaliser entre Toulouse et Paris ! Outre-mer, 145 patients ont été évacués, pour un coût de 6,5 millions d'euros. Il y a eu 74 évacuations de Martinique, 63 de Guadeloupe, 8 de Polynésie française – des évacuations sanitaires hors normes et très délicates.

Cette crise a mis en évidence les grandes fragilités du système hospitalier et le retard dans l'organisation de l'offre de soins publique outre-mer. Le Ségur de la santé produira ses effets à terme, mais d'ici là, la covid demeure.

Par exemple, la reconstruction du centre hospitalier universitaire (CHU) de Pointe-à-Pitre n'est toujours pas terminée, car la covid a ralenti les travaux. Les services ont dû gérer la crise dans l'ancien bâtiment. De même, la transformation du centre hospitalier en centre hospitalo-universitaire à Cayenne ne sera effective qu'en 2024 ou 2025. Une *remontada* importante est engagée outre-mer, mais la temporalité de ces mesures et celle de la gestion de cette crise sont différentes. Le Ségur de la santé outre-mer, c'est 1 milliard d'euros, avec des investissements importants et une revalorisation des salaires des soignants.

Par ailleurs, la vaccination est le point sensible outre-mer, comme je l'indiquais au président Larcher au mois de septembre. Ce n'est pas un problème de moyens. Les outre-mer sont les premiers territoires de la République à avoir reçu dès le 11 janvier des doses importantes de vaccins, notamment Pfizer. C'était un enjeu logistique important avec les supercongélateurs déployés par l'armée. C'était notamment nécessaire en Nouvelle-Calédonie et dans le Pacifique, pour éviter la tentation de recourir aux vaccins russes et chinois, alors que l'État n'est plus compétent dans le domaine sanitaire dans ces deux collectivités autonomes.

La vaccination dans ces territoires dépend de l'acceptabilité du vaccin, de la pédagogie et de l'éducation. Vous avez déjà évoqué les *fake news* et les débats politiques. Je suis ouvert à toutes les bonnes recommandations. L'État s'est-il trompé dans son approche sociale ? Ceux qui le disent ne précisent pas pour autant ce que serait la bonne approche. Là où les élites ou les organismes de médiation ont fait leur travail, la vaccination progresse. Ainsi, le Congrès de Nouvelle-Calédonie a décidé de l'obligation vaccinale. Ailleurs, la vaccination a été portée par de nombreuses élites culturelles, sociales, économiques, sportives, politiques, religieuses. Dans d'autres territoires, c'est malheureusement moins le cas et les préfets et l'ARS sont en première ligne, avec parfois des menaces de mort inacceptables ; je condamne ces violences, en particulier contre des personnels soignants ayant encouragé la vaccination.

Réussir la vaccination est un enjeu majeur. Elle progresse. C'est une préoccupation majeure en Guyane, où nous avons une épidémie de concitoyens non vaccinés. C'est la même chose en Nouvelle-Calédonie. Les chiffres sont têtus. Nous devons progresser dans « l'aller vers ». Les forces armées sont mises à contribution. Il reste beaucoup à faire. Des vaccinobus sillonnent les routes de La Réunion et les collectivités locales sont également mobilisées.

Le passe sanitaire s'applique sans difficulté à Mayotte, à La Réunion et Saint-Barthélemy. Les gouvernements de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie réfléchissent à sa mise en place. En Guyane et aux Antilles, les confinements sont encore en cours. Saint-Pierre-et-Miquelon est le territoire où la population est la plus vaccinée.

Enfin, l'Insee et les services de l'État mesurent les impacts économiques et sociaux des mesures de confinement.

Les effets de la crise, à court terme, ont été moins importants en outre-mer que dans l'Hexagone, pour différentes raisons, notamment en raison de la surreprésentation de la dépense publique outre-mer, qui constitue une fragilité mais a relativement protégé ces territoires.

La résilience a été plus forte outre-mer en matière agricole. Le premier confinement a montré la dépendance alimentaire. Cet électrochoc a accéléré les transformations, et plusieurs secteurs économiques se sont autoportés pour faire face. Le PIB a reculé de 8 % dans l'Hexagone, mais de 3 à 6 % outre-mer.

Certes, le « quoi qu'il en coûte » a permis d'allouer 6 milliards d'euros à ces territoires : 3,5 milliards d'euros de prêts garantis par l'État (PGE), 1 milliard d'euros pour le fonds de solidarité, 830 millions d'euros de report de charges, et 650 millions d'euros pour l'activité partielle.

Ces aides n'ont pas suivi la même temporalité que dans l'Hexagone. Le fonds de solidarité, qui s'est éteint dans l'Hexagone, se poursuit outre-mer. Certains dispositifs qui ont disparu dans l'Hexagone font l'objet d'accompagnement et sont adaptés tant à la persistance de mesures de restriction qu'à la réalité économique ultramarine : doublement du plafond du fonds de solidarité en Guyane, modification des critères, des seuils, des périodes de référence, notamment car les saisons touristiques ne sont pas les mêmes que dans l'Hexagone...

Les compagnies aériennes ont fait l'objet d'un soutien particulier, et ont bénéficié de prêts et d'aides, notamment du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) qui a pu les recapitaliser, que ce soit Air France ou toutes les compagnies régionales – Air Tahiti Nui, Corsair, Air Austral...

Ma véritable inquiétude ne porte pas sur la manière dont les économies ont tenu, mais sur la manière dont elles vont se remettre de la crise à court, moyen et long terme. C'est tout l'enjeu du plan de relance.

Il y a des différences entre territoires : nous ne devons pas nous lancer dans une usine à gaz, mais accélérer ce qui était nécessaire et qui était déjà prêt. Par exemple, nous appuyons sur le BTP en Guyane pour construire les routes dont le territoire a besoin, nous poursuivons la modernisation sanitaire en Guadeloupe avec le CHU, nous aidons la

transformation agricole à La Réunion. Nous renforçons aussi la construction de logements, puisque la filière BTP est structurante. Elle dépend souvent du secteur public, que ce soit l'État ou les collectivités.

La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les collectivités d'outre-mer ont reçu des dotations particulières, même si l'État n'est en théorie plus compétent. Nous avons aussi intégré Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna dans le plan de relance. Les ministres Alain Griset et Jean-Baptiste Lemoyne annonceront prochainement des mesures pour le tourisme en outre-mer.

Les relations avec les collectivités sont encore plus importantes dans la gestion de la crise en outre-mer. La décentralisation y est plus sensible et plus complexe que dans l'Hexagone, en raison de l'éloignement, de la spécificité des ressources fiscales et de compétences différentes. Tantôt région et département cohabitent, tantôt la collectivité est unique. Les collectivités ont un rôle majeur à jouer dans la relance. En 2020-2021, les mesures de soutien que vous aviez votées pour les collectivités se sont appliquées en outre-mer. L'octroi de mer a également été mobilisé. Il est nécessaire d'assainir les finances ultramarines. C'est pourquoi nous avons augmenté la dotation globale de fonctionnement, les aides à l'ingénierie, et amélioré les délais de paiement – ils constituent un énorme enjeu pour les entreprises ultramarines.

Je ne suis pas optimiste sur l'évolution de l'épidémie dans certains territoires où la vaccination est faible. L'épidémie s'éloigne de l'Hexagone, mais nous aurons de longs moments de tension outre-mer avec des *stop and go*. La vaccination sera un véritable cadenas pour le plan de relance : les investisseurs privés attendent de voir la progression de la vaccination avant d'investir. Nous devons rester vigilants, avec des équipes de soignants qui sont fatigués, tant physiquement que moralement, en raison de l'ambiance et de la question vaccinale.

On ne peut pas déconnecter un territoire ultramarin de son environnement régional, par exemple Saint-Pierre-et-Miquelon du Canada, ou la Guyane du Suriname et du Brésil, que ce soit pour la situation épidémique ou pour l'ouverture des frontières. Cela nous conduit aussi à nous interroger sur notre capacité à entretenir des voies commerciales avec ces territoires, notamment dans le Pacifique.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Monsieur le ministre, qu'en est-il de l'après, notamment en matière d'installations sanitaires ? La crise que nous vivons, y compris dans l'Hexagone, a mis en lumière le sous-investissement sanitaire dans l'ensemble des territoires ultramarins. Certes, vous avez rappelé les efforts réalisés à Pointe-à-Pitre et à Cayenne.

Avec le ministère de la santé, avez-vous envisagé un plan d'urgence sanitaire comprenant des investissements pour équiper l'ensemble de ces territoires, afin qu'ils puissent gérer la suite ? D'autres problèmes peuvent survenir, et il faudrait éviter de nouveaux transferts, que ce soit de patients ou de soignants.

Vous avez parlé d'économie de soutien et de filets de sécurité liés aux interventions publiques, voire de puissance de la fonction publique dans ces territoires. Mais le tourisme est aussi un élément clé. Les années 2020 et 2021 ont été calamiteuses. Compte tenu du niveau de vaccination aux Antilles et en Guyane, l'année 2022 ne se présente pas bien. Certains territoires demandent à rouvrir, mais les tour-opérateurs sont inquiets. Quelles

sont vos perspectives pour 2022 ? Il faudrait que ce secteur essentiel puisse retrouver un peu d'espoir et de dynamisme.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – La vaccination représente le meilleur outil de protection sanitaire et de relance économique. Son amélioration participe de la confiance. De fait, les soignants venus de métropole, dont le renfort se poursuit, sont parfois saisis de doutes au regard du faible taux de vaccination dans certains territoires ultramarins.

Oui, monsieur Karoutchi, il faut rehausser, en outre-mer, l'équipement sanitaire. Il convient déjà d'absorber les crédits du Ségur de la santé, et en premier lieu ceux qui visent à restaurer les capacités financières des hôpitaux qui, parfois, ne peuvent pas faire face aux échéances de paiement. Cette situation a des conséquences très concrètes : conscientes de ce risque de défaut, les entreprises de travaux en viennent à gonfler excessivement leurs devis. Il apparaît donc indispensable de restaurer la confiance dans la capacité des hôpitaux ultramarins à honorer leurs factures, afin de réaliser les travaux, parfois simples, permettant d'améliorer l'offre de soins et les conditions de travail des soignants. Ainsi, 276 millions d'euros seront consacrés à la restauration de la situation financière des hôpitaux et de leur capacité d'investissement.

Les bâtiments représentent une deuxième priorité. Je veux ici souligner, loin de l'outre-mer *bashing* auquel nous avons parfois assisté, la qualité des personnels soignants. Si des renforts venus de métropole se sont avérés nécessaires, cela est dû uniquement au trop grand nombre de patients à traiter. Les travaux immobiliers, indispensables, seront financés par une enveloppe de 709 millions d'euros, dont l'utilisation sera prochainement déclinée en liaison avec le ministère de la santé. Seront enfin renforcés les investissements courants, dont le détail sera donné au Parlement.

S'agissant du tourisme, l'application du passe sanitaire et la levée des motifs impérieux de déplacement pour les personnes vaccinées permettent d'envisager une reprise. Les quinze derniers jours de décembre représentent une période cruciale, notamment aux Antilles et à La Réunion. Nous avons déjà réussi à la sauver en 2020 grâce à des campagnes de tests massives. À ce jour, le taux de réservation apparaît encourageant. Il faudra cependant maintenir les mécanismes d'aide et de soutien aux entreprises.

Jean-Baptiste Lemoyne travaille à la définition de mécanismes de relance, qui pourraient prendre la forme d'outils de défiscalisation. Nous souhaitons, en particulier, soutenir le développement d'un tourisme durable, autour de la nature et de la gastronomie. La mobilisation des collectivités territoriales et des acteurs du tourisme ainsi qu'une enveloppe de 50 millions d'euros permettront le développement de tels projets. Pour autant, demeure posée la question du coût élevé des billets d'avion.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Vous avez, avec raison, évoqué le sujet primordial de la vaccination, des difficultés de sa mise en œuvre en outre-mer et de leurs conséquences sur le plan de relance. Menez-vous une réflexion pour comprendre les blocages à la vaccination dans certains territoires ? Des méthodes se sont-elles avérées efficaces pour les lever ? Comment se déroule la campagne en Nouvelle-Calédonie, où la vaccination a été rendue obligatoire ?

Je vous remercie de vos explications sur le tourisme et sur la question des compagnies aériennes. Dans certains territoires ultramarins, le poids de l'économie informelle demeure élevé. Prenez-vous en compte ce phénomène dans la politique de soutien aux

entreprises ? Le Gouvernement a-t-il la volonté d'accompagner la relance par des aides aux ménages les plus précaires ?

M. Bernard Jomier, président. – Je lisais hier un entretien du président de l'Association des maires de France (AMF) qui appelait de ses vœux une loi de décentralisation de la santé pour tirer les conséquences de la crise sanitaire. Ses propos concernent, certes, surtout la métropole, mais ils sont évidemment applicables à l'outre-mer compte tenu des particularités sanitaires de ces territoires. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie a-t-elle apporté à la pandémie des réponses différentes de celles qui sont appliquées en métropole. Comment aborderez-vous à l'avenir l'exercice de la compétence santé en outre-mer ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Cette question est au cœur de notre réflexion collective.

Monsieur Arnaud, la vaccination en outre-mer constitue en partie un échec, dont nos concitoyens sont les premières victimes. Pourtant, des moyens suffisants ont été déployés et des campagnes de communication lancées. À mon sens, cela s'explique par une prise de conscience plus tardive, dans ces territoires, de la gravité de l'épidémie. De fait, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, par exemple, la première vague a été vécue très différemment qu'en métropole et la population s'est trouvée sidérée lorsque, cet été, le taux d'incidence a atteint un niveau invraisemblable. En outre, les *fake news* circulent largement sur les réseaux sociaux, parfois avec une certaine complicité des journalistes locaux. Ce phénomène irrationnel déstabilise nombre de soignants.

Certains ont voulu opposer la pharmacopée locale au vaccin, comme s'il y avait d'un côté les vaccins venus de Paris – alors qu'ils sont mondiaux – et de l'autre cette pharmacopée : cette opposition est une erreur, il faut en sortir. Enfin, des élites culturelles et spirituelles ont pu avoir tendance à se placer en retrait sur la vaccination, à ne pas s'engager, voire à manifester de la réticence ou du rejet ; ce n'est pas sans danger et nous sommes allés à leur rencontre. Nous le constatons en Nouvelle-Calédonie, le travail des autorités coutumières est décisif, leur présence aux côtés des équipes médicales fait que la campagne vaccinale fonctionne bien mieux.

Il faut comprendre qu'une partie de la population vit dans l'économie informelle, nous en avons tenu compte en faisant preuve de discernement : nous avons adapté nos référentiels, l'important étant de distinguer l'entrepreneur qui fraude de celui qui ne sait pas comment boucler son budget. Les chambres consulaires ont signalé les situations individuelles. Si l'on paie des impôts et des cotisations, c'est pour bénéficier d'une assurance lorsque cela va mal, c'est l'esprit qui sous-tend le principe de la sécurité sociale – nous avons répété ce catéchisme républicain et je remercie les représentants des filières économiques de nous avoir prêté main-forte.

Sur les aides aux ménages, le premier confinement a montré l'importance de l'aide alimentaire, car, avec la fermeture des flux, certains foyers se sont trouvés en grande difficulté d'approvisionnement, nous avons alors débloqué des moyens importants – plusieurs millions d'euros - en matière d'aide alimentaire. L'action du service public de l'emploi, avec les parcours emploi compétence (PEC), a également été très importante pour permettre aux jeunes ultramarins, et aussi aux moins jeunes, de retrouver de l'emploi et donc un niveau de ressources suffisant. Je remercie les collectivités territoriales de s'être engagées dans ce sens, en particulier Cyrille Melchior, le président du conseil départemental de La Réunion.

Faut-il décentraliser davantage les compétences sanitaires ? Comme élu local, je dirais plutôt oui, pour qu'il soit mieux tenu compte de la diversité des situations, mais, en tant que ministre, je crois qu'il faut faire très attention, car nos concitoyens considèrent que la santé est une question quasi-régaliennne. L'enjeu est d'ordre national et relève des grands débats que nous devons avoir dans notre pays, en particulier lors des grandes échéances électorales comme celle que nous allons connaître l'an prochain. Je remarque aussi que les territoires qui bénéficient d'un régime d'autonomie n'ont pas pu faire face seuls à cette pandémie mondiale, pour la simple raison que leur système de soins n'a pas été calibré pour un tel défi. Des questions juridiques se posent pour l'articulation entre les compétences : le sanitaire relève du pays, et donc la décision d'isolement en septaine ou en quatorzaine, mais l'arrêté qui restreint effectivement la liberté de circulation relève du Haut-Commissaire car cela touche aux libertés – cela me conduit à être favorable à un régime de compétences qui s'adapterait à la crise. Une clarification des compétences est donc utile, tout en tenant compte de l'attente de nos concitoyens en matière de santé au titre d'un domaine régalienn et de la sensibilité aux questions d'égalité – je reçois des courriers contestant l'obligation vaccinale en Nouvelle-Calédonie au nom de l'égalité dans la République, alors que le principe même de l'autonomie emporte une rupture d'égalité. La Nouvelle-Calédonie vient de décider son déconfinement, les restaurants rouvrent, mais pas certains cultes, nous avons fait le contraire dans l'Hexagone – c'est possible avec le droit actuel.

Mme Nassimah Dindar. – Je salue votre intervention depuis la Nouvelle-Calédonie, ainsi que tous ceux qui défendent la place de la Nouvelle-Calédonie dans la République. Vous avez raison d'aller sur le terrain à l'approche d'échéances très importantes, non seulement pour la Nouvelle-Calédonie, mais pour tous les ultramarins. Je saisis cette occasion pour réitérer ce que je demande depuis trois ans au moins : peut-on réviser le coefficient géographique pour les hôpitaux ? Cela n'a pas été fait depuis dix ans à La Réunion, une révision modifierait les fonds à disposition de l'ARS et permettrait de mieux payer des professionnels qui se sentent abandonner : qu'en pensez-vous ?

La poursuite du plan de déconfinement est liée à la bonne pratique de la vaccination, je salue les Réunionnais qui ont largement participé. Cependant, alors que l'ARS se focalisait sur le covid-19, elle a négligé la dengue, qui tue pourtant sur notre territoire : il y a quatre souches de dengue, dont la dengue hémorragique, qui provoque des morts – il faudrait à tout le moins que l'ARS et les autorités communiquent davantage sur le sujet ; le covid-19 ne doit pas faire oublier les autres risques.

Mme Victoire Jasmin. – Je comprends, monsieur le ministre, que vous êtes sensible à la diversité des situations dans les outre-mer, et je vous en remercie. En Guadeloupe, les réalités n'ont pas toujours été prises en compte par les autorités, je l'ai constaté à maintes reprises, alors que cela est nécessaire pour mieux faire ensemble et aller de l'avant. Je regrette que la contribution que j'ai pu apporter, tant dans le cadre de la commission d'enquête qu'au plan local, n'ait pas toujours été comprise. Maintenant que les élus sont impliqués, que les professionnels sont mobilisés, le moment n'est-il pas venu de développer les contrats locaux de santé (CLS), avec un contenu plus large et plus fort ?

Il faut faire attention à ce que l'on dit de la situation dans les outre-mer. Je peux vous citer l'exemple d'un journal où des infirmières venues en renfort présentent la situation en Guadeloupe à leur retour en métropole : les termes qu'elles utilisent sont très forts, je crois qu'il faudrait mieux préparer les personnels qui viennent au titre de la réserve sanitaire. Oui, il y a beaucoup à faire sur notre territoire, mais on ne peut pas dire ou laisser dire n'importe quoi – je le dis pour avoir été accusée d'être contre le vaccin, alors que je suis vaccinée... La

situation est grave et par certains côtés inédite, des médecins sont menacés parce que les autorités disent s'ils sont vaccinés ou pas, ce qui me paraît tout à fait inutile et dangereux, non seulement pour leur personne, mais aussi pour l'exercice de la médecine dans l'archipel, parce qu'il faut savoir que, dans certaines parties de la Guadeloupe, la fermeture d'un seul cabinet médical peut signifier l'impossibilité d'accéder à un médecin pour tout un territoire.

Enfin, il y a les surcoûts, qui sont liés aux réseaux d'approvisionnement, aux sous-traitants, aux intermédiaires. On pointe les difficultés de gestion, le manque d'efficacité de l'hôpital. Certes, mais il faut voir aussi le poids de ces surcoûts, en particulier quand les normes changent très fréquemment, ainsi que les matériels et les nécessités de la maintenance. Tout cela est très concret et ne se règle pas de la même façon en métropole ou dans nos territoires. Il importe de prendre en compte ces spécificités, ces problèmes particuliers, sur lesquels nous alertons depuis des années et que la crise sanitaire a mis au grand jour. Il faut maintenant que vous le compreniez et que vous agissiez en conséquence : des CLS larges et ambitieux sont plus que jamais d'actualité ; nous sommes mobilisés, j'espère que nous serons entendus !

M. Pierre Frogier. – Je remercie le Gouvernement et mes collègues parlementaires pour la solidarité nationale dont la Nouvelle-Calédonie bénéficie, une solidarité qui n'a pas été comptée alors qu'approche un rendez-vous déterminant pour les Néo-Calédoniens. Cette solidarité nationale me semble d'ailleurs la meilleure réponse à ceux qui se demandent s'ils répondront par « oui » ou par « non » au référendum. Des responsables du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) n'ont pas hésité tous ces derniers mois, pour convaincre « leur » population dans la perspective du référendum, qu'il ne fallait pas se vacciner – et ils insistaient avec ces termes : « d'où vient le vaccin ? » et « qu'est-ce qu'il y a dedans ? » Il ne faut pas s'étonner dès lors que l'épidémie ait explosé, en particulier sur la côte Est. Je constate qu'heureusement la courbe s'inverse et que la situation s'améliore – c'est une très bonne chose.

Mme Micheline Jacques. – L'hôpital de Bruyn, à Saint-Barthélemy, est le plus petit Hôtel-Dieu de France. Cette seule structure assure la permanence des soins en proximité, la médicalisation des évacuations sanitaires et la prise en charge de 17 lits d'hospitalisation. En temps normal, le nombre de séjours est important dans une zone peuplée de 10 000 résidents sur 21 kilomètres carrés et fréquentée par 300 000 touristes par an. Cet établissement qui relève de la catégorie des « petits » hôpitaux, ex hôpitaux locaux, doit être considéré non seulement comme un établissement de proximité, mais aussi comme un centre hospitalier de référence pour les consultations de deuxième intention, d'orientation et d'organisation des prises en charge spécialisées.

Le covid-19 lui a imposé de passer à « une troisième médecine » évoquant un travail étroit, mal coordonné entre la ville, l'hôpital, le médico-social et la sécurité civile. Cette épidémie a signé un changement majeur dans l'organisation de l'offre de soins, mettant en évidence des insuffisances administratives, des lacunes organisationnelles et des lenteurs opérationnelles au quotidien qui rendent nécessaires des mesures correctives.

Le déploiement du dossier médical partagé (DMP), une meilleure organisation des filières de prise en charge avec le développement de la télémédecine et des pratiques avancées en dehors de l'hôpital ont manqué dès le début de l'épidémie. L'ensemble des forces vives n'a pas été impliqué. Les activités d'urgence et de consultations externes ont été impactées par la gestion du covid-19. Le rôle de l'établissement en termes de recours aux soins s'est abîmé ; le nombre de séjours a baissé ; la dispersion de l'activité s'est réduite ; la lourdeur des soins a

augmenté ; la part de l'activité consacrée aux urgences a augmenté ; la fonction de recours a diminué.

Le sentiment qui est né avec le covid-19 et qui persiste pour les soignants, c'est celui d'une gestion hospitalière approximative, loin des réalités locales avec l'idée d'être empêché de travailler, de progresser, de projeter et de s'améliorer. Il en résulte encore une forme de lassitude.

Après un an et demi, trois questions demeurent : quelle activité hospitalière assurer sur une île de 21 kilomètres carrés ? Quel est le périmètre de l'environnement technique et sanitaire qui permette l'organisation de filières efficaces en période épidémique ? Quel doit être le mode de gestion de l'établissement pour atteindre sécurité sanitaire et équilibre économique ?

Mme Marie-Laure Phinera-Horth. – Je souscris aux propos de Victoire Jasmin, il en va en Guyane comme en Guadeloupe. Je me fais le porte-parole d'un groupe de citoyens engagés dans « La caravane de la liberté », qui m'ont demandé de vous poser quelques questions. Pourquoi les Guyanais n'ont-ils qu'un seul vaccin à disposition, le Pfizer, alors que partout ailleurs plusieurs vaccins sont proposés ? Pourquoi ne sont-ils pas inclus dans l'expérimentation des traitements à base de biothérapie, comme le sont nos voisins guadeloupéens ? Comment feront, ensuite, tous ceux qui ne pourront payer le test, qui ne sera plus remboursé pour les personnes non vaccinées à partir de vendredi prochain : ne craignez-vous pas d'encourager la reprise épidémique ?

Enfin, je vous suggère la mise en place d'un médiateur, entre les autorités et la population, tant la parole publique est mise en doute : qu'en pensez-vous ?

M. Victorin Lurel. – Il faut penser l'après-crise, se placer au-delà de l'urgence. Je souhaite le succès et reconnais l'effort du Gouvernement. Nous allons vivre longtemps avec le virus, des traitements pourraient arriver bientôt, mais un problème de sécurité se pose pour nos soignants. Un sentiment de colère étreint la population : j'ai été traité de nazi parce que j'appelais nos concitoyens à se faire vacciner – ces excès montrent qu'il ne faut pas s'y arrêter, qu'il faut aller au-delà de ces propos politiques parce que la santé de nos concitoyens est en jeu. Oui, je souscris au plan d'urgence à long terme, on aurait peut-être dû profiter du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale pour modifier la gouvernance du secteur de la santé ; ce n'est pas simple, mais ce n'est pas impossible – j'espère que nous en débattons plus avant. Je souhaite un plein succès de vos actions, je ne sais pas quels sont les chiffres précis en Guadeloupe, mais l'enjeu est de taille.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Madame Dindar, un travail a été engagé sur la révision des coefficients géographiques pour les hôpitaux, j'espère que nous en aurons le résultat l'an prochain. L'épidémie de dengue est un point majeur, j'ai oublié de le dire dans mon intervention liminaire : nous avons travaillé sur plusieurs épidémies en même temps, ce qui a rendu notre tâche plus difficile encore. Nous avons maintenu des moyens importants contre la dengue, je tiens les chiffres à votre disposition, notre effort est large et implique aussi, par exemple, la gestion des déchets, qui importe évidemment dans la lutte contre la propagation des virus.

Madame Jasmin, vous avez raison de vouloir mieux associer les parlementaires aux politiques publiques, même si certains demandent à participer, mais ne se rendent pas

toujours disponibles ensuite, pour le travail concret – c'est pourquoi je suis favorable à l'idée de rendre publiques les participations aux commissions techniques. Sur les CLS, les choses avancent, des contrats sont signés.

Merci, monsieur Frogier, de vos mots sur la solidarité nationale : effectivement, l'État n'a pas la compétence juridique, mais nous sommes là, pour l'hôpital, pour les vaccins, mais également en soutien financier, par voie de prêt et de subvention. Quelque 4 000 injections ont eu lieu en Nouvelle-Calédonie, donc 3 000 sont des deuxièmes injections, il faut aller au contact de personnes plus éloignées. Les autorités coutumières jouent le jeu, c'est un engagement moral de protection de nos concitoyens.

Madame Jacques, je salue votre engagement pour l'équipement sanitaire de Saint-Barthélemy : j'avais émis un avis de sagesse favorable à votre amendement lors de la loi « 3DS », il faut effectivement travailler sur le périmètre de soins, mieux l'adapter aux situations locales. Ensuite, je salue la signature du CLS, c'est très encourageant. Je vous remercie également pour votre action en faveur de la vaccination, vous avez su donner confiance aux milieux économiques, c'est évidemment très important pour Saint-Barthélemy.

Madame Phinera-Horth, je vous annonce que des doses de vaccin Janssen ont été livrées à La Guyane ; votre demande de ne pas se limiter au Pfizer est donc satisfaite. L'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) a effectivement autorisé l'expérimentation du traitement par anticorps monoclonaux, il me semblait que La Guyane en faisait partie – je demanderai à mon cabinet de vous le confirmer. Faut-il un médiateur entre les autorités et la population ? S'il s'agit de convaincre ceux qui font de la politique sur le dos de la vaccination, un médiateur ne changera rien ; en revanche, pour les publics qui doutent, cela peut être utile, il faut des personnalités aux profils différents pour leur répondre, je suis à votre disposition pour voir comment faire.

Enfin, monsieur Lurel, je peux vous communiquer quelques chiffres concernant la population guadeloupéenne : 26 % ont un schéma vaccinal complet, 46,2 % des soignants en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), 68 % des soignants libéraux, je demanderai au cabinet d'Olivier Véran de vous communiquer les chiffres dont nous disposons.

M. Bernard Jomier, président. – Merci monsieur le ministre. Je précise à la mission que nous commencerons, la semaine prochaine, un travail par territoire ultramarin, sous la conduite de nos deux rapporteurs, et nous nous rendrons à la Martinique et en Guadeloupe du 17 au 22 octobre. Enfin, nous auditionnerons M. Véran.

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 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 18 OCTOBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 20 octobre 2021

À 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen du rapport de M. Olivier Rietmann et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 641 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Vendredi 15 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 Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 20 octobre 2021

À 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition du général d'armée aérienne Stéphane Mille, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, sur le projet de loi de finances pour 2022

À 10 h 45

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition du général d'armée Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2022

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission 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 (Mme Nicole Duranton, rapporteur)

- 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 (M. Joël Guerriau, rapporteur)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 17 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2022.

Commission des affaires sociales

Mercredi 20 octobre 2021

À 9 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Thomas Fatome, directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la protection des enfants (n° 764, 2020-2021) (Rapporteur : M. Bernard Bonne)

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 18 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 de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 19 octobre 2021

À 17 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Examen des éventuels amendements de séance sur les articles 2 délégués au fond de 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 (M. Pascal Martin et Mme Nicole Bonnefoy, rapporteurs pour avis)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 20 octobre 2021

À 9 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Communication sur le déplacement de la délégation de la commission à Marseille, au Congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Captation vidéo

- Table ronde sur le bilan et les perspectives du Congrès de l'UICN

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 680 (2020-2021), transmise par l'Assemblée nationale, visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (deuxième lecture) (MM. Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte, rapporteurs)

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 837 (2020-2021), présentée par M. Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues, 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 (MM. Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte, rapporteurs)

Pour les deux textes, le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 18 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.

Commission de la culture

Mercredi 20 octobre 2021

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation de deux membres du bureau de la commission

Captation vidéo

- Audition de Mme Laurence des Cars, présidente-directrice, et de M. Kim Pham, administrateur général, de l'Établissement public du Musée du Louvre

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission sur la proposition de loi n° 875 (2020-2021) créant la fonction de directrice ou de directeur d'école

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : Lundi 18 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.

Commission des finances

Mardi 19 octobre 2021

À 16 heures

Salle n° 131 et par téléconférence

- Désignation du rapporteur spécial sur les crédits de la mission « Investissements d'avenir »

- PLF pour 2022 – Examen du rapport de M. Sébastien MEURANT, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration »

- PLF pour 2022 – Examen du rapport de M. Pascal SAVOLDELLI, rapporteur spécial, sur la mission « Remboursements et dégrèvements »

- PLF pour 2022 - Examen du rapport de M. Marc LAMÉNIE, rapporteur spécial, sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 42)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 20 octobre 2021

À 9 h 30

Salle n° 131 et par téléconférence

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 325 (2020-2021) visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (Mme Christine LAVARDE, rapporteur)

- Examen du rapport de M. Jean-Marie MIZZON, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 806 (2020-2021) autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, présenté par M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

- PLF pour 2022 - Examen du rapport de M. Éric JEANSANNETAS, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, rapporteurs spéciaux, sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 17 heures

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation vidéo.

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. François Villeroy De Galhau, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de gouverneur de la Banque de France et vote sur cette proposition de nomination

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 18 octobre 2021

À 15 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte n° 47 (2021-2022) de la commission sur le projet de loi n° 849 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (rapporteurs : Mme Muriel Jourda et M. Loïc Hervé).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mardi 19 octobre 2021

Éventuellement, à 9 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

- Suite de l'examen des amendements au texte n° 47 (2021-2022) de la commission sur le projet de loi n° 849 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (rapporteurs : Mme Muriel Jourda et M. Loïc Hervé).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 20 octobre 2021

À 10 h 30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Désignation d'un membre du Bureau ;

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 51 (2021 2022) sur la proposition de loi n° 188 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'adoption (rapporteur : Mme Muriel Jourda)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des affaires européennes

Mercredi 20 octobre 2021

À 13 h 45

Salle n° 245 et en téléconférence

- Proposition de résolution européenne n° 847 de Mmes Nathalie Goulet et Annick Billon tendant à renforcer et uniformiser la lutte contre les violences fondées sur le genre : examen du rapport de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

Jeudi 21 octobre 2021

À 8 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Articulation entre droit de l'Union européenne et droit national : communication de M. Philippe Bonnacarrère
- Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Roumanie du 29 septembre au 2 octobre 2021 : communication de M. Jean-François Rapin

Commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et du projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire

Jeudi 21 octobre 2021

À 9 heures

Salle n° 216 (Sénat)

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi et du projet de loi organique

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes

Jeudi 21 octobre 2021

À 9 h 30

Salle n° 6241 (Assemblée nationale – salle de la commission des affaires économiques)

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions de la proposition de loi