

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	191
• <i>Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>191</i>
• <i>Proposition de loi pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>197</i>
• <i>Mission flash « Action Logement » — Nomination de rapporteurs</i>	<i>201</i>
• <i>Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Philippe Mauguin, candidat proposé aux fonctions de président de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement et vote.....</i>	<i>202</i>
• <i>Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>218</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	219
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (en téléconférence).....</i>	<i>219</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD) (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>231</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la prévention de la consommation illicite et à la réduction du trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, et des délits connexes - Désignation d'un rapporteur</i>	<i>231</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées (en téléconférence).....</i>	<i>231</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	247
• <i>Audition de MM. Pierre Moscovici, Premier président, et Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes sur le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et sur l'enquête de la Cour des comptes sur les groupements hospitaliers de territoire</i>	<i>247</i>
• <i>Proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>266</i>

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire - Examen du rapport et du texte de la commission* 276
- *Désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021* 282
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de MM. Fabrice Gombert, président, et Thomas Fatome, directeur général, de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)*..... 283
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) (sera publié ultérieurement)*..... 297

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE **299**

- *Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) (sera publié ultérieurement)* 299

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION **301**

- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal - Désignation d'un rapporteur* 301
- *Projet de loi de programmation de la recherche 2021-2030 – Examen du rapport et du texte de la commission (en visioconférence)*..... 301

COMMISSION DES FINANCES..... **335**

- *Contrôle budgétaire – Franc CFA – Communication*..... 335
- *Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Examen du rapport pour avis*..... 341
- *Proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission*..... 347
- *Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales - Examen du rapport pour avis*..... 356
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis (en téléconférence)*..... 361
- *Présentation des conclusions du groupe de travail sur les coûts et le financement du Grand Paris Express – Communication (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)* 361

- *Audition de M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes et de M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique (DINUM), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la conduite des grands projets numériques de l'État (sera publié ultérieurement) 362*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 363

- *Questions diverses..... 363*
- *Projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (en téléconférence) 363*
- *Projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (en téléconférence)..... 364*
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Examen des amendements sur le texte de la commission (en téléconférence)..... 364*
- *Audition de Mme Dominique Simonnot, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, en application des articles 13 et 65 de la Constitution ainsi que 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 376*
- *Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République de Mme Dominique Simonnot aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté 383*
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire – Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission 383*
- *Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées sur la proposition de nomination par le Président de la République de Mme Dominique Simonnot aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté 386*
- *Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur 387*
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure - Examen des amendements sur le texte de la commission..... 387*
- *Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au Conseil économique, social et environnemental - Examen des amendements sur le texte de la commission..... 390*

- *Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République - Examen du rapport et du texte proposé par la commission.....* 398
- *Proposition de loi constitutionnelle et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales - Examen du rapport et des textes proposés par la commission* 407

COMMISSION D'ENQUÊTE POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX GRANDES PANDÉMIES À LA LUMIÈRE DE LA CRISE DE LA COVID-19 ET DE SA GESTION 421

- *Réunion constitutive* 421
- *Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques* 423
- *Audition commune des Professeurs Éric Maury, président de la Société de réanimation de langue française, Hervé Bouaziz, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation, et Marc Leone, chef du service d'anesthésie-réanimation des hôpitaux universitaires de Marseille (sera publié ultérieurement).....* 438
- *Audition de M. Louis Gautier, ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (sera publié ultérieurement).....* 438
- *Audition de Mme Claire Landais, ancienne secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale (sera publié ultérieurement).....* 438
- *Audition commune de MM. Justin Breysse, président de l'interSyndicale nationale des Internes (ISNI), et Julien Flouriot, président du Syndicat des Internes des Hôpitaux de Paris (SIHP) (sera publié ultérieurement).....* 439

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 OCTOBRE ET À VENIR 441

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 13 octobre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Mme Sophie Primas, présidente. – En accord avec le conseil de questure et à la suite de la conférence des présidents du 7 octobre dernier, des aménagements ont été apportés aux conditions de déroulement de nos réunions de commission. Nous retrouvons, dès aujourd’hui, le fonctionnement qui a été le nôtre avant la suspension estivale de nos travaux, à savoir le respect d’une jauge d’un sénateur sur deux en réunion afin de respecter les règles de distanciation, dans le respect strict de la proportionnalité des groupes politiques de notre assemblée. Il revient aux groupes politiques d’organiser les présences en commission.

Pour les sénateurs présents, le port du masque est obligatoire dans l’ensemble de nos salles de réunion, y compris pour les orateurs. Pour les autres, nous recourons à la visioconférence afin de leur permettre de participer à la réunion.

Je rappelle enfin qu’en cas de délibération sur un texte législatif, seuls les sénateurs physiquement présents en commission pourront exprimer leur vote, les délégations de vote étant autorisées dans la limite d’une délégation par sénateur, en application de l’article 15 de notre règlement.

Nous examinons d’abord le rapport pour avis de Jean-Pierre Moga sur le projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l’enseignement supérieur. Nous examinerons ensuite le rapport au fond d’Anne-Catherine Loisier sur la proposition de loi du président Laurent Lafon pour la mise en place d’une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public.

Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l’enseignement supérieur - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Il y a quelques jours, nous nous sommes tous réjouis qu’une Française obtienne le prix Nobel de chimie. Mais on oublie de dire qu’elle a fait l’essentiel de sa carrière hors de France, faute de moyens ! C’est une très bonne illustration de la nécessité, pour notre pays, de redonner des moyens à la recherche publique. C’est pourquoi le projet de loi que nous examinons est essentiel.

La situation est grave. L’effort de recherche et développement dans notre pays stagne autour de 2,2 % du PIB depuis les années 1990. Or, l’objectif fixé au niveau européen depuis les années 2000 s’élève à 3 % du PIB ! Nous en sommes bien loin, alors que d’autres pays, comme l’Allemagne par exemple, y sont déjà. La recherche et développement (R&D) publique n’atteint pas les 0,8 % du PIB, quand elle devrait être à 1 %. Dans la recherche publique, nos chercheurs sont payés 37 % de moins que les chercheurs des pays comparables.

Bref, le constat est très largement partagé qu'il convient de passer à la vitesse supérieure. Et ce d'autant plus que la concurrence est rude ! Résultat, nous ne sommes classés que dixième en Europe pour l'innovation, et douzième au niveau mondial, loin de notre place dans le monde au regard du PIB !

Voici pour le constat global. J'en viens maintenant au projet de loi. Je souhaite débiter mon propos par ce qu'il n'y a pas, ou pas assez, dans ce projet de loi.

Ce projet de loi, et en particulier sa trajectoire budgétaire, est centré sur la recherche publique rattachée au ministère de la recherche. Aucune trajectoire n'est prévue pour la recherche rattachée à d'autres ministères. Rien donc pour la recherche industrielle et la recherche environnementale, alors qu'il s'agit pourtant, nous dit-on, des priorités du plan de relance ! Rien non plus pour la recherche privée : le Gouvernement ne donne pas de trajectoire sur les dépenses fiscales. Rien non plus, enfin, sur les liens avec les collectivités territoriales.

Aucune articulation n'est garantie avec le plan de relance et les autres guichets publics de soutien à la R&D. En somme, le Gouvernement manque ici une occasion d'impulser un grand chantier pour en finir avec le morcellement des politiques de recherche et développement. Il fournit une information lacunaire au Parlement, aux citoyens et aux principaux destinataires de la loi, qui sont contraints à un jeu d'addition de l'ensemble des dispositifs et se heurtent à une complexité accrue du fait de leur portage par des instances différentes et de leur pilotage selon des modalités diverses.

Le premier apport de ce projet de loi, c'est une trajectoire budgétaire pluriannuelle, pour mettre fin au sous-financement de la recherche publique et lui donner de la visibilité, pour atteindre une augmentation de 5 milliards d'euros par an en 2030. De cette façon, les laboratoires pourront à nouveau mener une véritable politique scientifique et l'Agence nationale de la recherche (ANR) pourra à nouveau financer les projets.

De nombreux acteurs considèrent que cette trajectoire est trop longue, et donc peu crédible, et insuffisante dans les premières années. C'est pourquoi je vous proposerai, en lien avec mes collègues rapporteurs de la commission de la culture et de la commission des finances, de raccourcir l'horizon de la trajectoire à 2027, avec deux premières marches pour les années 2021 et 2022 à plus d'un milliard d'euros d'augmentation. De cette façon, nous serons en mesure de poursuivre l'objectif de 1 % du PIB consacré à la recherche publique d'ici à 2027.

Un point me semble particulièrement choquant : les opérateurs de recherche sont contraints d'appliquer une norme comptable inadaptée, les obligeant à garder en trésorerie des centaines de millions d'euros : autant d'argent qui n'est pas fléché vers les laboratoires ! J'ai interpellé la ministre sur le sujet. Elle en a conscience et regarde si elle peut faire évoluer les choses. J'y serai vigilant.

Le projet de loi s'intéresse également au rapprochement des liens entre la recherche publique et les entreprises. On trouve ainsi plusieurs dispositifs d'ordre technique et qui sont bienvenus en ce sens, notamment aux articles 13 et 14.

L'article 14 *bis* ressuscite un congé pour enseignement ou recherche qui avait été créé en 2007 et supprimé en 2018, apparemment par erreur. L'objectif est bienvenu : il s'agit de permettre aux chercheurs du privé de faire une mobilité dans le public. Mais le dispositif

est trop contraignant et, en l'état, pas assez souple pour les entreprises : un salarié pourrait prendre un congé d'un an après n'avoir passé qu'un an dans les effectifs de l'entreprise. Il faut laisser plus de place à la négociation, c'est le sens d'un amendement que je vous soumettrai.

En ce qui concerne les liens avec les entreprises, le Gouvernement envoie deux messages absolument contradictoires. D'un côté, on souhaite inciter les laboratoires à développer des relations avec les entreprises. De l'autre, on ôte le principal outil d'incitation des entreprises à se tourner vers la recherche publique, à savoir le doublement d'assiette du crédit d'impôt recherche (CIR) en cas de recours à un laboratoire public. Cette mesure, qui figure en projet de loi de finances pour 2021, risque d'anéantir les efforts du Gouvernement en la matière. Je serai vigilant sur ce point lors de l'examen du projet de loi de finances.

J'en viens aux dispositions diverses de ce texte. Je pense aux articles 22 et 23, qui portent sur des secteurs qui relèvent de notre commission, à savoir l'agriculture et le spatial.

S'agissant des aspects agricoles, le Gouvernement sollicite du Parlement trois habilitations à légiférer par ordonnance sur les sujets de biotechnologies. C'est la conséquence des arrêts successifs de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et du Conseil d'État de 2018 et 2020, qui assimilent les nouvelles techniques de mutagenèse à des organismes génétiquement modifiés (OGM). Dès lors qu'ils sont considérés comme des OGM, les procédures d'autorisation et de contrôle applicables aux OGM deviennent applicables également aux organismes issus d'une mutagenèse.

Je veux le dire franchement : cette décision nourrira, j'en suis sûr, un débat politique et philosophique ici comme en séance publique, sur l'articulation complexe à trouver entre principe de précaution et principe d'innovation. Toutefois, ces jurisprudences relatives à des textes européens sont directement applicables. Le Parlement ne dispose donc pas de marges de manœuvre en ce qui concerne ces textes européens. La décision de la CJUE s'applique à la France et le Gouvernement est enjoint par le Conseil d'État à mettre en œuvre le cadre européen sur le sujet.

Si des précisions doivent être apportées, elles doivent l'être au niveau européen. J'en appelle, à cet égard, à l'édition d'une réglementation européenne claire et adaptée sur le sujet des biotechnologies : les techniques évoluent et il convient d'adapter la réglementation à l'évolution du monde. Mais il n'est pas en notre pouvoir de prendre des dispositions législatives contraires au droit européen.

Je vous propose donc d'accepter les ordonnances techniques sur ces volets tant qu'elles entendent tirer uniquement les conséquences des arrêts susmentionnés. C'est le cas des ordonnances sur les procédures de déclaration des utilisations d'OGM aux risques faibles et sur la traçabilité et les conditions d'utilisation des variétés rendues tolérantes aux herbicides.

Ce n'est pas le cas, en revanche, de l'ordonnance prévoyant une redéfinition des procédures d'édition d'avis relatifs aux biotechnologies. L'habilitation est très large et donne un chèque en blanc au Gouvernement en la matière. Le Haut Conseil des biotechnologies, chargé de cette mission depuis 2008, a fait preuve, il est vrai, de dysfonctionnements, compte tenu des tensions entre le comité scientifique et le comité éthique. Il faut y remédier en présentant une nouvelle architecture, le Gouvernement allant même jusqu'à envisager la suppression de ce conseil. Mais par quoi le remplacer ? Comment s'assurer que la rigueur scientifique demeure la garantie d'un débat apaisé sur ces sujets difficiles ? Comment prendre

en compte les réflexions éthiques des parties prenantes ? Qui devra rendre ces avis ? L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ? Le Ministère ? Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ? Un nouveau comité ? Nous avons eu le droit à une loi bioéthique qui est toujours en discussion sur des sujets similaires. Pourquoi passer ici par ordonnance et éviter tout pouvoir de contrôle du Parlement sur le sujet ? À défaut d'informations supplémentaires sur le contenu de l'ordonnance, je vous propose de la supprimer du texte, attendant des éclaircissements du Gouvernement en séance publique.

Enfin, l'article 23 propose de réformer Agreenium, organisme créé en 2014 pour favoriser la coopération entre établissements de recherche et établissements d'enseignement, par exemple en créant une plateforme de cours en ligne, des Mooc. Il est vrai que son statut d'établissement public alourdit les procédures : le projet de loi propose de lui retirer ce statut pour transformer Agreenium en « Alliance Agreenium », appuyée sur une convention de coordination territoriale entre différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche agronomiques, sous l'égide de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, l'Inrae. Les emplois seront conservés voire renforcés au sein de cette Alliance, le budget de l'Inrae faisant effet levier. Je crois que c'est une bonne mesure.

Quant au volet spatial, le Gouvernement a introduit par un amendement, et donc sans étude d'impact, une habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer la loi sur les opérations spatiales de 2008. C'est la seule loi existante sur le sujet depuis l'existence des programmes spatiaux en France. Elle a déjà douze ans, il faut manifestement la réformer. Mais ce ne sont pas de petits sujets : comment encadrer les mégaconstellations de satellites ? Comment traiter des questions d'industrie dans l'espace ? Ces sujets sont loin d'être techniques. Nous avons demandé davantage d'informations au Gouvernement, nous n'avons pas obtenu grand-chose. C'est pourquoi il est proposé de supprimer cette habilitation.

En conclusion, ce projet de loi envoie un signal positif en ce qu'il rehausse le niveau des moyens affectés à la recherche. Nous proposons de le muscler. Je vous proposerai donc d'émettre un avis favorable sous réserve de l'adoption de nos amendements.

M. Alain Chatillon. – Je suis surpris que ce texte n'évoque pas les pôles de compétitivité, qui existent pourtant depuis plusieurs années, comme Aerospace Valley, dans le Sud-Ouest, ou Agri Sud-Ouest Innovation, que j'ai créé en 2007 et qui comporte plus de 400 entreprises et 60 pôles de recherche en Midi-Pyrénées et en Aquitaine : pourquoi ne pas associer ces structures ?

Voilà quatorze mois que l'Assemblée nationale a voté le *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), mais nous n'avons toujours pas eu à l'examiner. Pourtant, on importe des produits d'Amérique du Nord qui contiennent des OGM et font une concurrence aux productions de nos agriculteurs. Il n'est pas normal qu'une loi qui n'a pas été votée par le Sénat soit appliquée !

M. Franck Montaugé. – Nous sommes surpris par la présentation insolite de cette programmation, où n'apparaissent pas des chiffres globaux mais des variations de crédits d'une année sur l'autre, ce qui est inédit. L'accent est mis sur la contractualisation, avec pourtant une certaine précarisation des contrats de recherche. Nous serons vigilants sur ce point en séance.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je suis très favorable à l’amendement qui supprime l’habilitation à légiférer par ordonnance sur les opérations spatiales. Celle-ci a été introduite par voie d’amendement, entre deux discussions : c’est un peu désinvolte à l’égard du Parlement, alors même que nous n’avons pas eu de grand débat sur ce sujet depuis douze ans.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Je partage la remarque de M. Chatillon : le problème est que cette loi concerne uniquement le ministère de la recherche et que les autres, comme le ministère de l’économie, ne sont pas concernés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Les amendements AFFECO-1 et AFFECO-2 vont ensemble, quoiqu’ils portent respectivement sur l’article 1^{er} et sur l’article 2 ; je vous propose donc de les présenter ensemble. L’amendement AFFECO-1 fixe à la Nation l’objectif d’atteindre un effort de recherche de 3 % du PIB et un effort de recherche publique de 1 % du PIB d’ici à 2027. Ce sont des objectifs fixés au niveau européen depuis les années 2000 !

Pour ce faire, l’amendement AFFECO-2 réduit la durée de la trajectoire budgétaire, en fixant 2027 comme horizon. La programmation ne s’étendra que sur deux quinquennats, elle sera donc plus crédible, et 2027 est également l’échéance du programme-cadre de R&D européen et des contrats de plan État-région. Surtout, ce raccourcissement permet de lancer un signal fort en faveur de la revalorisation des salaires et des moyens mis à disposition des chercheurs dès 2021 et 2022. L’effort budgétaire serait ainsi de plus d’1 milliard d’euros par an sur ces deux années, alors que le projet de loi prévoit respectivement un effort de 350 et de 550 millions. Mes collègues rapporteurs de la commission de la culture et de la commission des finances sont d’accord pour réduire la durée de la trajectoire et fixer l’échéance à 2027.

M. Fabien Gay. – Je ne sais pas si 2027 est la bonne échéance, mais nous sommes d’accord pour réduire la durée. En l’état, ce texte est une mascarade. Il affiche un effort de 25 milliards d’euros, mais l’effort est surtout concentré entre 2027 et 2030. Le calcul est simple : on espère enchaîner deux quinquennats, et après, adviene que pourra ! C’est la même logique avec le Ségur de la santé, dans la mesure où les professionnels de santé seront augmentés de 180 euros par mois, mais en deux fois, ou avec la hausse des salaires des enseignants étalée sur dix ans. Il faut donc réduire et aller fort ! De plus, 25 milliards, c’est peu. L’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques évalue les besoins entre 3,5 et 5 milliards par an. On en est loin !

Il ne faut pas oublier non plus l’industrie. Pendant la discussion de la loi Pacte, M. Le Maire nous a expliqué à l’envi qu’il fallait investir sur les industries du futur – la 5G, l’automobile connectée, etc. – justifiant ainsi la nécessité de vendre les parts de l’État dans Aéroports de Paris, Engie ou la Française des Jeux pour pouvoir créer un grand fonds pour l’innovation de rupture. Ce fonds a été créé et est doté de plusieurs centaines de millions d’euros. Mais que produit-il ? Mme Pannier-Runacher avait promis, lors du budget, un investissement de 150 millions cet été en faveur de l’innovation technologique. Comment cet

argent a-t-il été investi ? Nous interpellons le Gouvernement sur ce sujet. Et je n'évoque pas le démantèlement de Nokia, preuve que nous sommes en retard sur la 5G...

M. Franck Montaugé. – Oui, il faut réduire ce calendrier : on ne peut pas attendre 2027. Le numérique, et en particulier la nécessité de former des *data scientists*, me paraissent insuffisamment pris en compte, alors que l'économie se fait à partir de la donnée, ce qui nécessite davantage de recherche que ce que nous faisons actuellement – comme l'avait souligné la commission d'enquête sur la souveraineté numérique il y a moins d'un an. Pour rattraper le temps perdu, il faut engager rapidement les moyens nécessaires.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Avec l'amendement, nous raccourcissons l'horizon, donc 25 milliards d'euros seront injectés en sept ans, avec deux marches budgétaires d'un milliard d'euros par an dès 2021 et 2022.

La recherche industrielle est renvoyée au plan de relance et au fonds d'innovation pour l'industrie. Le Gouvernement a perdu une occasion de clarifier son action.

Par ailleurs, il n'y a pas de priorités dans cette loi, qui refuse la hiérarchisation stratégique, ce que je trouve assez contestable.

Les amendements AFFECO-1 et AFFECO-2 sont adoptés.

Article 14 bis

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – L'amendement AFFECO-3 porte sur le congé pour enseignement ou recherche, réintroduit par les députés, alors qu'il avait été supprimé – par erreur, semble-t-il – en 2018. C'est une bonne mesure, qui permet de favoriser la mobilité du privé vers le public, comme d'autres dispositions du projet de loi permettent de favoriser la mobilité du public vers le privé. Mais les modalités proposées par le projet de loi apparaissent trop contraignantes pour les entreprises, surtout compte tenu du contexte économique auquel nous faisons face. Quelle que soit la taille de l'entreprise, le salarié aurait droit à ce congé au bout d'un an d'ancienneté seulement. Aucune place n'est laissée à la négociation collective. Et l'employeur n'a pas de moyen de refuser le départ, quand bien même cela nuirait à la bonne marche de l'entreprise. C'est pourquoi je propose d'aligner davantage le dispositif prévu sur celui applicable aux congés pour création ou reprise d'entreprise. Dans les entreprises de moins de 300 salariés, l'employeur pourrait s'opposer au congé si cela compromet la bonne marche de l'entreprise. La durée d'ancienneté requise, ainsi que d'autres conditions d'application du dispositif, seraient renvoyées à des accords de branche.

M. Laurent Duplomb. – Voulez-vous dire que le délai passerait de un à deux ans ?

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Tout dépendrait de l'accord de branche. Dans une grande entreprise, cela ne pose pas de problème. Il n'en va pas de même d'une PME qui aurait embauché et formé un ingénieur, et verrait celui-ci solliciter ce congé... Il ne faut pas pénaliser les entreprises, surtout dans le contexte actuel.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cet amendement préfère les accords de branche à un dispositif imposé depuis le ministère...

L'amendement AFFECO-3 est adopté.

Article 22

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – L’amendement AFFECO-4 est le premier de deux amendements visant à supprimer des habilitations à légiférer par ordonnances. Il supprime l’habilitation à « redéfinir les modalités selon lesquelles les avis et recommandations relatifs aux biotechnologies sont élaborés », car une telle habilitation permet au Gouvernement de modifier profondément l’équilibre de la loi de 2008 sur les OGM, sans contrôle suffisant du Parlement sur ces questions essentielles. Au Sénat, nous n’aimons guère les ordonnances...

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce Haut conseil ne fonctionne pas bien, certes, mais de là à le supprimer sans débat...

L’amendement AFFECO-4 est adopté.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – L’amendement AFFECO-5 supprime l’habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier la loi relative aux opérations spatiales. C’est encore un sujet à propos duquel nous ne pouvons pas nous permettre de donner un blanc-seing au Gouvernement. J’ai interrogé la ministre à ce propos, par oral et par écrit, sans recevoir à ce jour de réponse satisfaisante.

M. Fabien Gay. – Oui, il faut un débat, et au Parlement ! Chaque groupe politique doit pouvoir exprimer son avis. La concurrence entre Arianespace et SpaceX est faussée par les abondantes subventions octroyées par le Gouvernement américain. Puis, la nouvelle course à l’espace, avec l’abondance des nanosatellites, posera de vrais problèmes. Enfin, notre pas de tir, à Kourou, est menacé : il y a quelques années, nous y faisons dix à douze tirs par an, et ce chiffre a diminué de moitié. Si cela continue, nous pourrions perdre notre souveraineté européenne dans ce domaine. Le Sénat avait un groupe d’études sur ce thème, qu’il faudrait réactiver. Quant à l’habilitation à légiférer par ordonnances, vous savez que j’y suis opposé !

Mme Sophie Primas, présidente. – Le groupe de travail faisait suite à la dissolution du groupe des parlementaires de l’espace (GPE), qui a disparu après la loi Sapin. Vous avez raison : le dernier débat sur l’espace remonte à douze ans... On ne sait si ces dispositions viennent de Mme Vidal ou de Mme Parly, mais nous voudrions en débattre.

L’amendement AFFECO-5 est adopté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Compte tenu de l’adoption des amendements du rapporteur, je vous propose d’entériner son avis favorable.

Il en est ainsi décidé.

Proposition de loi pour la mise en place d’une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons à présent la proposition de loi, déposée par M. Laurent Lafon, pour la mise en place d’une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public. Il me faut procéder à un rappel

concernant la procédure d'examen d'une proposition de loi issue d'un groupe minoritaire. Celle-ci est régie par un accord entre les groupes politiques, dont le principe est le suivant : afin de préserver l'initiative sénatoriale, les groupes minoritaires ont le droit à l'examen de leurs textes, inscrits dans leurs espaces réservés, jusqu'à leur terme, et ces textes ne peuvent être modifiés par la commission sans leur accord. Ainsi, aucun amendement ne peut être adopté aujourd'hui s'il ne reçoit pas l'accord du groupe UC. Bien entendu, des amendements pourront être librement déposés en vue de la séance publique.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Vu les délais, j'ai préparé mon rapport sans procéder à des auditions, mais en me fondant sur de rapides consultations écrites.

Cette proposition de loi appelle notre attention sur un sujet crucial, qui monte en puissance mais reste insuffisamment pris en compte par nos concitoyens, qu'il s'agisse des acheteurs publics ou des entreprises : la cybersécurité. La cybersécurité recouvre l'ensemble des dispositifs techniques permettant de préserver la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité des données et des services numériques. La sécurité des données peut aussi être menacée par les pratiques des Gafam (*Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft*), ou par des lois à portée extraterritoriale, comme le *Cloud Act* qui, en 2018, a créé une sorte de droit d'ingérence américain.

Le cyber envahit notre quotidien, en tous cas pour ceux qui ont la chance d'accéder à des réseaux performants et de maîtriser les outils numériques. Le Gouvernement ambitionne de dématérialiser 100 % des 250 démarches les plus utilisées par les citoyens d'ici à mai 2022. La crise de la Covid a, paradoxalement, à la fois amplifié la fracture numérique et vu exploser certains usages : on a ainsi observé une hausse significative des commandes en ligne et des visioconférences, qu'elles soient utilisées à des fins professionnelles ou personnelles.

Malheureusement, cet usage accru du numérique ne va pas de pair avec les précautions nécessaires. Les scandales et les failles de sécurité à répétition qui ont pu, depuis l'affaire *Cambridge Analytica*, affecter de grandes entreprises du numérique, ont certes eu un effet de sensibilisation de nos concitoyens aux enjeux de cybersécurité : selon un sondage, 90 % des Français considèrent que les données personnelles sont précieuses, qu'elles devraient être davantage protégées et qu'elles sont convoitées par les géants du Net. Cependant, cette prise de conscience n'amène pas forcément un changement dans les habitudes de consommation. Or, en recourant à des plateformes non sécurisées, les consommateurs s'exposent à de nombreux risques : enregistrement vidéo à l'insu des participants, utilisation de la reconnaissance vocale pour attribution pérenne de propos qu'on pense oubliés à l'issue de la conversation, espionnage...

Les pouvoirs publics sont également la cible de nombreuses attaques, en particulier les collectivités territoriales et le secteur de la santé. Au-delà des cyberattaques, la question de savoir si les entreprises auxquelles les pouvoirs publics décident de recourir pour opérer certains de leurs services présentent des garanties suffisantes quant à la sécurité des données qu'elles traitent est régulièrement posée, comme l'illustre la polémique relative au contrat passé par l'État avec Microsoft pour prendre en charge la plateforme des données de santé « *Health Data Hub* », qui centralise les données de santé des Français en vue de favoriser la recherche et l'innovation – ou, il y a quelques années, le recours de la DGSI à *Palantir Technologies*.

Enfin, les entreprises sont aussi particulièrement exposées aux risques pesant sur la sécurité de leurs données : selon une enquête de la Confédération des petites et moyennes entreprises, en 2019, 40 % des PME déclaraient avoir déjà subi une attaque ou une tentative d'attaque. Selon un sondage, seules 39 % des entreprises se disent suffisamment préparées en cas de cyberattaques de grande ampleur. La question est donc de savoir si les prestataires choisis présentent des garanties suffisantes quant à la sécurité de leurs données stratégiques, lesquelles ne sont pas protégées par un règlement général de protection des données (RGPD), contrairement à celles des personnes physiques.

La proposition de loi que nous examinons a un double objectif : mieux sensibiliser les consommateurs et les acheteurs publics aux impératifs de la cybersécurité. Elle comporte deux articles. Le premier concerne les consommateurs, le second concerne les acheteurs publics. L'article 1^{er} propose que les consommateurs soient mieux informés sur la sécurisation des données lorsqu'ils utilisent des solutions numériques. De nombreux textes régissent déjà la cybersécurité, à commencer par le RGPD, qui impose aux responsables de traitement d'utiliser des systèmes d'information suffisamment sécurisés. Mais les textes en vigueur sont assez peu tournés vers l'information du consommateur. Cela apparaît comme un vrai manque, que l'article 1^{er} propose de combler. Cela passerait par un diagnostic de cybersécurité obligatoire, dont les modalités exactes sont renvoyées à un décret.

En accord avec M. Laurent Lafon, je vous propose un amendement pour préciser ce dispositif, afin d'en faire un véritable nutriscore de la cybersécurité, autrement dit un cyberscore. Il s'agirait essentiellement d'améliorations d'ordre technique, notamment quant au champ d'application du dispositif, qui ne serait obligatoire que pour les services les plus utilisés et inclurait tous les services numériques, et pas seulement les plateformes au sens du code de la consommation – ce qui permettrait d'inclure les solutions de visioconférence.

L'article 2 propose que les acheteurs publics prennent en compte « les impératifs de cybersécurité » dans la détermination des besoins des marchés publics. Cet article a le mérite d'appeler les acheteurs publics à mieux considérer cet aspect de leurs achats, de plus en plus important, puisqu'on voit se multiplier les applications utilisées par les collectivités territoriales. Il est essentiel d'assurer cette sécurité, à la fois pour garantir la confiance des citoyens dans les services publics numérisés et pour soutenir les acteurs vertueux en la matière.

Cependant, le code de la commande publique a vocation à s'appliquer à tous les marchés publics, et pas seulement à ceux concernés par les enjeux de cybersécurité. Insérer la prise en compte d'un impératif particulier dans un dispositif à vocation générale serait inapproprié et ouvrirait la porte à la prise en compte de nombreux autres impératifs particuliers. Malgré ces réserves, en application de l'accord entre groupes politiques sur les propositions de loi de groupes minoritaires, je ne proposerai pas d'évolution au stade de la commission.

En ce qui concerne les entreprises, qui ne sont pas concernées par la proposition de loi à ce stade, je rappelle que, afin de favoriser l'utilisation, par les TPE-PME, de solutions de cybersécurité, nous avons proposé, avec plusieurs de nos collègues, lors de l'examen d'un amendement au troisième projet de loi de finances pour 2020, la création d'un crédit d'impôt à la numérisation des entreprises qui aurait pris en compte les dépenses exposées par celles-ci pour assurer leur sécurité informatique. Ce dispositif est cependant à ce jour écarté par le Gouvernement. Il mériterait d'être repris.

Au-delà de l'incitation financière des entreprises à se sécuriser informatiquement, et face à la nécessité pour les entreprises de stocker leurs données auprès de prestataires de confiance, je souhaite mener un travail de réflexion pour aboutir à un dispositif d'ici à la séance, qui permettrait de mieux informer les entreprises lorsqu'un prestataire est soumis à une loi extraterritoriale pouvant menacer la sécurité de ses données.

Pour terminer, un point d'ordre technique à propos de l'application de l'article 45 de la Constitution, comme prévu par le vade-mecum applicable en la matière : je vous propose de considérer qu'entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures tendant à renforcer l'information du public sur les enjeux de cybersécurité et de sécurisation des données posés par les services numériques.

En somme, cette proposition de loi arrive très à propos. Je vous proposerai donc de la voter, malgré mes réserves sur l'article 2. En accord avec son auteur et son groupe politique, je proposerai un amendement visant à améliorer l'article 1^{er}.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rappelle que l'article 45 interdit les amendements ne portant pas sur le champ du texte en discussion.

M. Franck Montaugé. – Comment ce texte – dont je partage les objectifs – s'articule-t-il avec le *Cybersecurity Act*, règlement européen datant de 2019 ? L'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (Anssi) propose déjà des certifications de premier niveau. Le texte en tient-il compte ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous avons tenu compte du fait qu'un *Cybersecurity Act* doit être mise en œuvre, semble-t-il début 2021. La certification promue par ce texte lui est complémentaire. Surtout, il s'agit de mieux informer le consommateur sur le niveau de sécurité proposé.

M. Franck Montaugé. – Et sur les prestations de l'Anssi ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – C'est un domaine différent de celui de l'information du consommateur : il s'agit du dispositif de sécurité demandé par les entreprises dont la vocation première n'est pas d'informer le consommateur. L'Anssi n'est pas oubliée : mon amendement propose qu'elle puisse habilitier les organismes à délivrer les diagnostics de cybersécurité.

M. Franck Montaugé. – J'avais compris que l'Anssi certifiait aussi des processus, outre les organisations d'entreprises. Cela concerne donc les plateformes...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Mon unique amendement, COM-1, propose quelques modifications pour compléter et préciser le dispositif. Il étend son champ d'application à tous les services numériques : non seulement les sites internet, logiciels en ligne et autres applications, mais aussi les logiciels de visioconférences – d'ailleurs cités par l'exposé des motifs – ce qui va plus loin que la seule notion de « plateformes en ligne » au sens du code de la consommation. Il limite le champ d'application du dispositif aux services numériques les plus utilisés, selon des seuils à définir. Cela évitera d'imposer de trop fortes

contraintes à des petites structures. Il prévoit que la validité du diagnostic soit déterminée par arrêté, qui aurait vocation à être réexaminé régulièrement. La désignation des organismes habilités à effectuer des diagnostics reviendrait à l'Anssi, qui dispose d'une vision globale sur les dispositifs de cybersécurité, et non à un décret. Enfin, l'amendement précise que le diagnostic devrait être présenté de façon intelligible pour le consommateur et que cela pourrait se traduire par un logo de type nutriscore : c'est l'idée du cyberscore. De cette façon, le consommateur pourrait tout de suite voir s'il fait face à un service sécurisé, moyennement sécurisé ou pas sécurisé du tout.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La commission adopte le texte de la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

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

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LOISIER, rapporteure	1	Amendement de réécriture	Adopté

Mission flash « Action Logement » — Nomination de rapporteurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Mme Valérie Létard, du groupe UC, avait souhaité mener une mission d'information sur Action Logement en raison de la non application des dispositions votées au Sénat dans le cadre de la loi Élan et visant à faciliter la gestion du groupe paritaire tout en y associant les élus et le mouvement HLM. Le comité des partenaires, prévu par cette loi, n'a toujours pas été mis en place... Le confinement et la crise sanitaire ne lui ont pas permis de mener ces travaux mais, à l'occasion du rapport sur l'application des lois, le Gouvernement a indiqué qu'il ne mettrait pas en œuvre ces articles de la loi Élan. Incroyable ! Par ailleurs, depuis plusieurs mois, le Gouvernement poursuit une stratégie d'empêchement et de déstabilisation du 1 % logement. Dans le projet de loi de finances, il va non seulement procéder à une ponction très importante sur sa trésorerie à hauteur de 1,3 milliard d'euros, mais il est également question que, *via* un amendement d'habilitation, soit décidée une diminution, voire une suppression, de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et peut-être un démantèlement du groupe Action Logement. C'est dans ce contexte marqué à la fois par l'importance des enjeux et par la brièveté des délais que je vous propose de créer une mission flash sur l'avenir de la PEEC et la réforme d'Action Logement, afin de préparer nos débats et de formuler des contre-propositions. Dans ce but, je vous propose de nommer quatre rapporteurs :

Mme Valérie Létard, comme chef de file, et Mmes Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann, issues des différentes sensibilités de notre commission.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 16 h 50.

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Philippe Mauguin, candidat proposé aux fonctions de président de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement et vote

Mme Sophie Primas, présidente. – En accord avec le Conseil de questure et à la suite de la Conférence des présidents du 7 octobre dernier, des aménagements ont été apportés aux conditions de déroulement de nos réunions de commission. Nous retrouvons, dès aujourd'hui, le fonctionnement qui a été le nôtre avant la suspension estivale de nos travaux à savoir une jauge d'un sénateur sur deux en réunion afin de respecter les règles de distanciation, dans le cadre strict de la proportionnalité des groupes politiques de notre assemblée.

Pour les sénateurs présents, le port du masque est obligatoire dans l'ensemble de nos salles de réunion, y compris pour les orateurs. Pour les autres, nous recourons à la visioconférence pour permettre aux absents de participer à la réunion. Priorité sera donnée aux prises de parole résultant d'une inscription préalable.

Je rappelle qu'en cas d'avis émis sur une désignation proposée par l'exécutif au titre de l'article 13 de la Constitution, comme c'est le cas ce matin, la règle est qu'aucune délégation de vote n'est autorisée. Ce sont les termes de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Ces règles de procédure étant rappelées, notre commission doit rendre un avis préalable à une nomination envisagée par le Président de la République. Nous auditionnons aujourd'hui M. Philippe Mauguin, personnalité pressentie pour occuper les fonctions de président-directeur général de l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). Cette audition est publique et fait l'objet d'une retransmission en direct sur le site internet du Sénat.

L'article 13 de la Constitution dispose que « le Président de la République ne peut procéder à une nomination, lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions » compétentes, c'est-à-dire celle de l'Assemblée nationale et celle du Sénat.

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale vous ayant déjà auditionné, nous procéderons au dépouillement immédiatement à l'issue du vote. Le

dépouillement sera effectué par deux scrutateurs et aura lieu simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat, conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Cette nomination est valable pour une durée de quatre ans.

Monsieur Mauguin, vous êtes ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, avec une formation d'ingénieur agronome. Après avoir été directeur de l'agriculture et des bioénergies à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), vous êtes devenu directeur de l'Institut national des appellations d'origine (Inao), puis directeur régional et interdépartemental de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France avant de devenir directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture. Votre carrière a été, bien entendu, enrichie d'expériences au sein de cabinets ministériels : conseiller technique au cabinet d'Hubert Curien, ministre de la recherche et de l'espace, en 1992-1993 ; conseiller technique pour les questions agricoles au cabinet du Premier ministre, Lionel Jospin, entre 1997 et 2002 ; et enfin directeur de cabinet de Stéphane Le Foll de 2012 à 2016.

En 2016, recueillant l'aval des deux commissions permanentes compétentes en matière agricole, vous avez succédé à M. François Houllier à la tête de l'INRA. Depuis, cet établissement public à caractère scientifique et technologique, premier institut de recherche agronomique en Europe et deuxième dans le monde, a fusionné avec l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) que certains connaissent encore sous le nom de Cemagref.

La structure qui en résulte rassemble plus de 10 000 agents, 18 centres de recherche, 14 départements scientifiques et 166 projets de recherche européens avec un budget de plus de 1 milliard d'euros. Cette nouvelle architecture permet de créer un organisme de référence qui a développé de nombreux partenariats avec les entreprises et le monde agricole.

Cette fusion a donné naissance non plus à l'Institut national de la recherche agronomique, autrement dit Inra, mais à l'Inrae, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement. Cette évolution sémantique du nom de la structure est, sans aucun doute, porteuse d'un changement de stratégie que vous nous présenterez, remplaçant la recherche publique davantage au service de l'agriculture, tout en l'orientant vers les attentes de la société en matière d'alimentation et d'environnement. Nous estimons, au sein de la commission, que la recherche est la clé pour réussir à relever les défis écologiques, tout en conservant la place de notre agriculture dans notre société. L'Inrae aura un rôle essentiel à jouer.

À cet égard, pouvez-vous, monsieur Mauguin, premièrement, nous présenter rapidement le bilan de votre dernier mandat ? Quelles sont les réalisations dont vous êtes fier et les points sur lesquels vous pensez avoir encore du travail à accomplir ? Deuxièmement, quels sont les sujets sur lesquels vous souhaiteriez vous investir lors d'un éventuel deuxième mandat, autrement dit quel est votre projet pour l'Inrae au cours des quatre prochaines années ?

Au-delà de la recherche fondamentale sur les systèmes agricoles se pose la question de l'articulation entre vos travaux et ceux des instituts techniques notamment, principalement dans la recherche d'alternatives à des produits phytopharmaceutiques, qu'elles soient chimiques, naturelles, génétiques ou agronomiques.

J'insiste sur ce point, tant l'actualité législative offre l'occasion d'une séance de « travaux pratiques » – je pense bien sûr aux dérogations proposées par le Gouvernement pour l'utilisation de néonicotinoïdes. Quelle vision l'Inrae porte-t-elle sur ce sujet, notamment au travers du plan que vous avez mis en place avec l'Institut technique de la betterave ? Comment expliquez-vous l'absence d'apparition d'alternatives à ces substances depuis l'annonce de leur interdiction en 2016 ? Pouvez-vous nous présenter les différentes alternatives crédibles à ce stade ? Pensez-vous qu'en 2023 l'une d'entre elles sera opérationnelle ?

Je vous laisse la parole, Monsieur Mauguin, et, au terme de votre propos, je laisserai les commissaires vous poser des questions de deux minutes, en donnant la priorité aux membres s'étant inscrits préalablement.

M. Philippe Mauguin, candidat proposé aux fonctions de président de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis très honoré d'être devant vous pour solliciter votre soutien. Mme la présidente a très bien tracé le cadre de mon intervention. J'évoquerai tout d'abord le bilan de mes années passées à la tête de l'Inra, puis les grandes orientations que je propose pour les années à venir.

Pour la période 2016-2020, j'avais proposé des priorités que j'ai essayé de déployer avec l'ensemble de la communauté de travail de l'Inra.

Premièrement, conforter la qualité et la visibilité scientifiques de l'Institut. Pendant cette période, l'Inrae est resté au premier plan de la recherche mondiale : le nombre des publications a progressé de 25 % et celles réalisées avec des auteurs étrangers représentent près de 60 % du total. Nous avons renouvelé l'animation scientifique interne et les défis de recherche pour favoriser l'interdisciplinarité.

Deuxièmement, renforcer et renouveler l'innovation. Nous avons fixé des domaines prioritaires, nous avons soutenu des instituts Carnot, qui sont des lieux privilégiés pour les relations entre la recherche publique et les entreprises, et nous avons mis en place des outils pour accélérer le transfert des résultats de la recherche vers les agriculteurs, en particulier en matière de pesticides, de protéines végétales et de changement climatique. Nous avons aussi développé nos partenariats avec les PME et suscité la création de start-up – onze ont récemment vu le jour.

Troisièmement, développer les partenariats avec l'enseignement supérieur – il s'agit à la fois des écoles d'agronomie et vétérinaires et des universités. L'Institut travaille ainsi sur trente sites universitaires et d'écoles.

Quatrièmement, déployer une stratégie internationale plus visible et ambitieuse. L'Inra avait un rayonnement international, mais il ne disposait pas véritablement d'outils forts dans ce domaine. Au niveau européen, nous avons renforcé notre présence dans le programme-cadre de recherche et les financements communautaires de nos laboratoires ont augmenté de 15 %. Hors Union européenne, nous avons multiplié les associations avec des laboratoires étrangers ; nous sommes dorénavant associés à 17 laboratoires contre 3 auparavant, notamment dans de grands pays (États-Unis, Chine, Inde, Brésil, Argentine, Australie...).

Cinquièmement, développer des partenariats avec d'autres organismes et instituts techniques – cette priorité fera la transition avec le rapprochement qui a eu lieu avec l'Irstea.

L'Inra et l'Irstea étaient deux établissements sous tutelle des ministères de l'agriculture et de la recherche travaillant dans le secteur de l'agriculture, dont les missions étaient complémentaires. Il n'existait pas vraiment de chevauchements, mais il était possible de faire mieux. Par exemple, l'Irstea était excellent sur les agroéquipements, les pulvérisateurs ou les capteurs ; l'Inra l'était sur l'agronomie, la génétique ou la résistance aux maladies. Nos forces étaient également complémentaires sur l'eau et la forêt. Mais il existait finalement peu de synergies et de partenariats.

Nous avons donc engagé, en 2016, une réflexion scientifique sur un éventuel rapprochement et nous avons décidé d'avancer. Il faut dire que la France n'avait jamais fusionné deux organismes de recherche de cette taille. Nous n'avions pas pour but de faire des économies de bout de chandelle, mais de répondre encore mieux aux défis contemporains du développement durable. Nos deux maisons se sont mobilisées à tous les niveaux, elles ont engagé un travail commun assis sur le dialogue social et scientifique ; la fusion est effective depuis le 1^{er} janvier 2020 et je pense qu'elle est réussie.

Aujourd'hui, le nouvel établissement est encore plus visible : au niveau mondial, nous sommes classés parmi les quatre ou cinq premiers organismes de recherche en agriculture et alimentation et au dixième rang en matière d'environnement. Nous sommes de fait le premier organisme de recherche spécialisé en matière d'agriculture, d'alimentation et d'environnement.

Ce résultat est évidemment une fierté, mais c'est aussi une responsabilité, et l'objectif de ma candidature est de transformer l'essai. Ainsi, nous devons déployer notre stratégie de recherche dans le cadre du périmètre du nouvel institut, pas seulement additionner les deux stratégies précédentes. Nous devons répondre aux attentes de notre société et conforter la communauté de recherche, en particulier dans le contexte actuel du covid-19. Je salue d'ailleurs la mobilisation des équipes, alors même que l'épidémie est apparue quelques semaines après la fusion. Près de 80 % des agents ont basculé en télétravail, en maintenant les activités scientifiques, et la reprise de nos activités est progressive depuis le mois de mai.

Les priorités pour mon nouveau mandat, si vous m'accordez votre confiance, s'orientent autour de quatre grandes orientations.

Premièrement, concevoir et déployer une stratégie de recherche ambitieuse. Pour cela, nous avons déjà engagé des travaux, ainsi qu'une concertation auprès de l'ensemble des agents pour que chacun puisse participer à l'élaboration des choix collectifs. Cinq grands défis scientifiques ont déjà émergé.

Il nous faut d'abord répondre aux grands changements globaux, que ce soit le dérèglement climatique ou la crise de la biodiversité, ce qui inclut les impacts de ces phénomènes sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt et les risques naturels dans les territoires – l'Irstea avait une compétence forte en matière de prévention des inondations, de feux de forêt ou d'avalanche et nous ne l'oublierons pas. Nous devons traduire les scénarios climatiques du GIEC en scénarios de transition pour notre agriculture et nos forêts. Nous devons rassembler nos forces sur la base de ces scénarios qui sont scientifiquement établis. Nous avons commencé ce travail, très fécond, avec le secteur viticole et nous devons le généraliser à l'ensemble des secteurs agricoles.

Deuxième grand défi scientifique, l'accélération de la transition agroécologique, en tenant compte de la compétitivité des filières et des revenus des acteurs. J'insiste d'ailleurs sur ce point : si nous n'intégrons pas d'éléments socio-économiques dans la transition, elle restera au niveau de projet. Nous devons donc changer d'échelle et réfléchir à la manière de passer de quelques milliers d'agriculteurs qui se sont engagés dans la transition agroécologique à plusieurs centaines de milliers. Les questions de recherche constituent l'un des éléments de ce changement d'échelle et, pour réussir, nous devons embarquer toutes les filières et les systèmes alimentaires de manière globale. Nous devons être capables d'aligner les attentes des consommateurs et les besoins des agriculteurs. Cette transition ne concerne pas seulement les filières végétales, mais aussi l'élevage. Nous avons besoin d'élevage – nous ne ferons pas d'agriculture durable sans élevage –, mais les filières doivent évoluer dans le sens du bien-être animal, d'une meilleure autonomie protéique, etc. C'est pourquoi, de la même manière que nous travaillons sur les alternatives aux phytosanitaires, nous étudions des alternatives aux antibiotiques.

Troisième défi, penser la bioéconomie de façon circulaire et durable. En effet, nous allons connaître des tensions croissantes sur des ressources naturelles – le carbone, l'azote, le phosphore et l'eau – qui sont critiques au niveau mondial. Nous devons donc imaginer des filières bioéconomiques adaptées. On parle souvent du défi de nourrir dix milliards d'habitants à l'horizon 2050, alors que les sols sont dégradés et en tension, mais nous ne devons pas oublier le défi de décarboner l'économie, c'est-à-dire se passer du carbone issu de la pétrochimie. Il y aura donc une compétition entre les usages. Le cycle de l'eau est l'un des points critiques du développement durable des prochaines années et nos compétences nous permettent désormais de suivre l'ensemble de ce cycle – économiser l'irrigation, diminuer les pertes liées à l'évapotranspiration, améliorer la réutilisation des eaux usées. Gérer au mieux la ressource en eau est un enjeu majeur.

Quatrième défi, favoriser une approche globale de la santé. La pandémie qui affecte actuellement la planète a remis au premier plan l'importance des zoonoses et les risques de transmission de maladies des animaux aux humains – d'ailleurs, il a été montré que la baisse de la biodiversité pouvait accélérer de tels phénomènes. Nous devons donc développer une approche plus globale de la santé à l'échelle des écosystèmes et améliorer la détection précoce des nouveaux risques. Nos équipes sont très bien positionnées sur ces sujets, mais nous devons travailler avec d'autres organismes – je pense notamment à l'Inserm, au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) et à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Le lien entre santé globale et agriculture ne se limite pas à la prévention des crises sanitaires. Il passe aussi par la nutrition préventive. On connaît de mieux en mieux le rôle de l'alimentation sur notre santé, notamment grâce à d'excellentes recherches menées au sein de l'Inrae, par exemple sur la compréhension du rôle du microbiote et de son lien avec la santé. Nous devons donc aller vers ce qu'on pourrait appeler une nutrition préventive. Il s'agit de concevoir des régimes alimentaires qui sont à la fois sains pour l'homme et durables, en prenant en compte, dans la conception des aliments et des régimes alimentaires, l'impact sur la santé et sur l'environnement.

Cinquième et dernier défi, le numérique et l'intelligence artificielle. Il s'agit d'ailleurs d'un défi scientifique transversal qui concerne toute la recherche mondiale. Je m'efforcerai de mobiliser le numérique au mieux, au service de toutes ces transitions. L'intelligence artificielle aidera à traiter les masses de données énormes qui arrivent dans nos laboratoires, mais aussi chez les agriculteurs : données climatiques, données liées aux

bio-agresseurs ou au pilotage fin des systèmes de production... Nous devons investir ce champ, y compris au profit du secteur des agroéquipements, stratégique pour la réussite de la transition agroécologique.

Je souhaite aussi poursuivre, dans les prochaines années, le travail engagé par l’Inrae sur les partenariats avec l’enseignement supérieur, en France comme au niveau mondial. En France, nous pouvons franchir un nouveau cap. La loi de programmation de la recherche doit nous donner une meilleure visibilité, pluriannuelle, sur nos moyens. Dès lors, nous pourrions programmer des investissements stratégiques avec les universités et les écoles, ce qu’on ne faisait pas vraiment jusqu’à présent. Quelle stratégie de recrutement des chercheurs et des enseignants-chercheurs à dix ans pour anticiper les départs et favoriser les nouvelles compétences ? Quels investissements dans les équipements stratégiques de recherche qui doivent être partagés ?

En ce qui concerne la stratégie internationale, nous continuerons à conforter notre réseau de partenariats. Nous souhaitons aussi, avec humilité et détermination, mettre en place une alliance mondiale de la recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement avec nos grands homologues des différents continents – Europe, Amérique du Nord, Amérique latine, Asie, Afrique – pour essayer de partager au moins une programmation des grands sujets de recherche. De tels lieux de coordination manquent actuellement, même s’il existe des lieux de rencontre.

Il y a aussi un nouveau virage que l’Inrae doit prendre, qui est de s’investir en Afrique. Traditionnellement, l’Inrae représentait la recherche pour les pays du Nord et le Cirad et l’IRD s’occupaient de la recherche pour les pays du Sud. Pour autant, certains sujets, comme la séquestration du carbone dans les sols, la lutte contre le dérèglement climatique ou la question de l’alimentation, sont transversaux. Avec le Cirad, nous avons décidé de travailler encore davantage ensemble, en proposant un programme de recherche ambitieux pour la transition des agricultures en Afrique. C’est une priorité de la politique de développement française, comme vous le savez. Nous ferons donc des propositions prochainement dans ce domaine.

Troisième orientation, l’innovation, encore et toujours ! Nous souhaitons notamment développer de nouvelles approches dans les territoires. Certains d’entre vous connaissent les territoires d’innovation. L’Inrae est le premier organisme de recherche français impliqué dans ces projets. L’appel d’offres a été lancé par le Premier ministre, et 24 projets ont été retenus dans tous les secteurs. Sept de ces projets associent l’Inrae et touchent les grands sujets qui vous préoccupent : alternatives aux phytosanitaires, bien-être animal dans les filières d’élevage, forêt... Nous aurons autour de la table, dès la conception du projet, l’ensemble des acteurs, et non les seuls chercheurs. Ceux-ci seront mis en interaction avec les entreprises, avec les collectivités locales, bref avec toutes les parties prenantes. Je pense que cela produira des résultats intéressants.

Nous allons aussi accentuer notre engagement sur la création de start-up. Nous venons de remporter un label de la *French Tech* et nous pilotons le consortium Agri’Eau, qui va favoriser le développement des start-up dans ce qu’on appelle les *Food Tech*. Nous nous engagerons davantage dans l’expertise et l’appui aux politiques publiques. Beaucoup de questions traitées par l’Inrae, en effet, sont à l’interface entre la science et les politiques publiques. L’une de nos directions leur sera consacrée. Tout en garantissant l’indépendance des chercheurs, nous essayons de favoriser l’interface entre les questions que la société pose

et les données issues de la science, ce qui est un travail compliqué, qui diffère de l'activité normale et naturelle de recherche.

La quatrième et dernière orientation concerne la cohésion du nouvel établissement. Je propose de lancer une démarche mobilisatrice en matière de responsabilité sociétale et environnementale. Nous avons déjà beaucoup œuvré ces dernières années dans le domaine de la qualité de vie au travail, de la lutte contre les discriminations ou pour l'égalité des chances et la diversité. Nous sommes le premier organisme de recherche français à avoir été labellisé en la matière – c'était début 2020. Nous devons passer encore une étape, en intégrant la responsabilité environnementale, ce qui fait l'objet d'une forte attente dans notre communauté de travail : réduire l'impact carbone des activités de recherche, c'est possible, et les agents, pour la plupart d'entre eux, ont envie de s'y engager.

L'Inrae est une chance pour notre pays, pour notre agriculture, pour notre secteur alimentaire, pour notre forêt. C'est une chance aussi, plus globalement, pour nos concitoyens. Je souhaite accompagner le déploiement et l'épanouissement de ce nouvel établissement dans les prochaines années avec une exigence de qualité scientifique qui est la base de la crédibilité et une exigence sur l'impact et l'utilité des travaux au service de la société.

Sur la question des néonicotinoïdes, je rappelle que nous avons eu un hiver 2020 exceptionnellement doux, notamment au mois de mars, avec de forts vents de sud, ce qui a occasionné des infestations de pucerons porteurs de virose sur les betteraves, en tout cas dans la partie méridionale de la zone de production. L'impact a été très significatif, ce qui a conduit le Gouvernement à proposer ce projet de loi portant dérogation à la loi sur la biodiversité. J'ai entendu dire beaucoup de choses, et notamment mettre en cause la recherche. Par esprit de transparence, et pour défendre le travail des chercheurs, aussi bien dans le secteur public que privé, je souhaite remettre un certain nombre de choses au clair. L'Inrae a été l'un des premiers organismes de recherche au monde à faire des publications sur l'impact des néonicotinoïdes sur les pollinisateurs. C'était avant qu'il y ait des lois en France sur le sujet. D'ailleurs, c'est sur la base des travaux de l'Inrae que les premières décisions ont été prises pour instaurer un moratoire sur l'utilisation des néonicotinoïdes sur les plantes oléoprotéagineuses. Nous avons discuté avec la profession et il y avait des éléments avérés qui ont conduit à cette suspension.

Pendant ce temps-là, les chercheurs de l'Inrae ont travaillé sur des alternatives. Je rappelle que l'Inrae est le premier organisme qui a publié, au niveau international, sur les viroses dans les betteraves, contribuant ainsi à la connaissance de la maladie et à la caractérisation des quatre virus impliqués. Nos chercheurs, avec ceux de l'Institut technique de la betterave, ont lancé le programme AKER, avant même les débats parlementaires, pour redonner de la diversité génétique à la betterave. Nous avons récemment rendu publics ses résultats dans un livre que je vous ai apporté. Ce programme a permis de mettre au point plus de 3 000 lignées de betteraves avec une diversité génétique qu'on n'avait jamais connue. Ces lignées comportent des variétés qui présentent des résistances.

Malheureusement, la jaunisse de la betterave est une maladie complexe qui implique quatre virus différents. Certaines lignées sont résistantes à l'un d'entre eux, voire à deux, mais nous n'avons pas encore toute la panoplie. Des recherches ont aussi été menées sur des pistes de réponse en termes de biocontrôle ou d'agronomie. Bref, la recherche n'a pas été inactive. En 2016, la loi est votée, pour application en 2018. Elle prévoit d'envisager des alternatives chimiques. Les chercheurs continuent à travailler, mais pas dans une urgence absolue. Malheureusement, comme il arrive souvent pour les alternatives aux phytosanitaires,

des résistances se sont développées, avec des contournements des produits homologués. Nous nous en sommes assez rapidement rendu compte.

La première année sans néonicotinoïdes, le contexte climatique n'ayant pas été trop défavorable, les traitements par les molécules homologuées ont suffi et personne ne s'est ému. C'est cet hiver exceptionnel qui, tout d'un coup, sonne le branle-bas de combat. Mais, je le répète, beaucoup de travail a été fait, ce qui va nous permettre, grâce au plan recherche et innovation, de trouver des solutions.

Pourquoi allons-nous parvenir à trouver en trois ans des solutions qui n'ont pas été trouvées à un niveau opérationnel jusqu'à présent ? Comme je l'ai dit au ministre de l'agriculture, M. Julien Denormandie, avec le président de l'Institut technique de la betterave, M. Alexandre Quillet, nous n'avons pas la prétention de trouver en trois ans un équivalent, à 100 %, aux néonicotinoïdes. Mais nos chercheurs sont convaincus qu'ils vont progresser de façon significative. L'enjeu, en fait, est de réduire le risque à un niveau acceptable pour la filière betterave-sucre. Le risque de perte de récolte ne doit plus être, en cas d'hiver exceptionnel, supérieur à 40 %. Si nous le ramenons dans une marge plus raisonnable de 15 %, nous aurons fait le travail. Pour cela, nous allons accélérer le phénotypage de toutes les lignées que nous avons mises au point et rebalayer tout le catalogue des variétés de betteraves déjà homologuées qui n'étaient pas forcément sélectionnées à l'époque sur le critère de la résistance au virus, puisqu'il y avait les néonicotinoïdes. Je pense qu'en deux ans nous aurons identifié un certain nombre de variétés qui auront un meilleur profil de résistance.

Le deuxième axe sera de travailler sur l'écologie chimique et le biocontrôle. Il s'agit d'utiliser, y compris en co-culture, le fait que les plantes peuvent émettre des molécules répulsives pour les insectes. Nous avons des pistes intéressantes. On a signalé des expérimentations d'agriculteurs – nous travaillons aussi en direct avec eux – qui, en semant de l'avoine, ont observé une absence d'infestation des pucerons dans leurs champs et, après avoir récolté l'avoine, les ont vu revenir. Nous allons donc examiner toute une série de plantes en fonction de leur production de molécules pour chercher celles qui sont répulsives. Il semble aussi que des enfouissements de graminées ou de certaines cultures pouvaient aboutir à ce que la dégradation du sol émette des molécules ayant un impact sur les pucerons, comme la loline. Nous avons déjà des projets avec certaines entreprises sur ce point.

Enfin, la question des régulateurs naturels des pucerons est posée. Nous allons travailler, avec l'Institut technique de la betterave, à faire non des mosaïques paysagères, mais des alternances de bandes fleuries, utiles pour que les abeilles, qui sont des insectes opportunistes, aillent de préférence y butiner au lieu d'aller chercher des résidus de néonicotinoïdes au sol. Il convient aussi de favoriser le retour des régulateurs biologiques. Bref, il faut trouver un équilibre entre l'écologique et l'économique, qui soit soutenable pour les betteraviers.

Pour les expérimentations que nous allons conduire à l'Institut technique de la betterave, nous avons prévu de mobiliser jusqu'à 1 000 hectares de champs de betteraves pilotés par des agriculteurs. En tout cas, c'est en mobilisant une combinaison de solutions – des variétés plus résistantes, des solutions de biocontrôle, de l'agronomie et le retour des régulateurs biologiques – que nous allons ramener le risque à un niveau soutenable et acceptable.

M. Henri Cabanel. – Je voudrais tout d'abord vous remercier. Il y a quatre ans, je vous avais posé quelques questions sur la recherche, notamment sur les cépages résistants en

matière viticole. Vous vous étiez engagé à ce que les recherches de l'Inrae soient communiquées aux professionnels, ce qui a été fait. Merci d'avoir tenu vos engagements ! Pensez-vous que l'appauvrissement des sols vienne d'un modèle agricole axé sur une agriculture intensive qui a impliqué, implique et impliquera la diminution des intrants et l'usage des produits phytosanitaires ? Ne faudrait-il pas expliquer aux professionnels et aux agriculteurs qu'il faut impérativement changer de modèle agricole ?

M. Laurent Duplomb. – Merci pour la clarté de vos propos. Je suis séduit par une très grosse partie de votre discours.

D'abord, j'entends quelqu'un qui ne pratique pas l'agriculture tous les jours, comme moi, prendre enfin en compte le critère essentiel de l'acceptabilité économique par le monde agricole. Vous n'êtes pas dans les incantations, vous n'êtes pas dans l'obscurantisme, ce qui vous démarque de tout ce qu'on peut entendre à longueur de journée. Vous êtes, et cela me plaît, un pragmatique. Vous n'avez pas non plus le regard fixé sur le rétroviseur. L'innovation, la recherche, le progrès ont toujours fait la force du monde agricole. Nous avons connu des famines, mais nous n'en connaissons plus aujourd'hui, parce que l'agriculture a progressé, a su se rénover, être inventive. L'agroécologie, l'intelligence embarquée seront demain, j'en suis sûr, les éléments qui permettront non pas d'interdire aveuglément certains produits phytosanitaires, mais de les utiliser le moins possible, avec les quantités les plus faibles possible. Voilà l'intelligence et le pragmatisme qu'on devrait mettre en avant plutôt que d'être dans les incantations et les interdictions !

Surtout, vous êtes l'un des seuls qui ne nous parlent pas uniquement du réchauffement climatique, de l'agroécologie et du changement de modèle, mais aussi des évolutions démographiques. La population mondiale est passée de 2,5 milliards d'habitants il n'y a que 50 ans à près de 7 milliards aujourd'hui et elle risque d'atteindre plus de 10 milliards demain.

Je vois dans cette évolution un parallèle avec ce que nous avons vécu pendant des décennies, dans la parole politique, à propos de la dette. Depuis trente ans, on nous répète chaque jour, en matière de décision publique, qu'il faut travailler sur notre dette, ce qui nous a poussés à prendre des décisions qui nous ont entraînés dans des situations difficiles, en particulier sur la diminution des lits de réanimation. Et voilà qu'en quelques mois, ce discours a complètement disparu à la suite d'une chose que nous n'avions pas prévue, la pandémie de covid-19. En clair, nous avons mis 40 ans pour constituer 2 300 milliards d'euros de dettes et en cinq mois nous en ajoutons 560 milliards, sans que nul ne s'en offusque !

Ainsi, nous pouvons être amenés à regarder uniquement une partie du problème, comme le réchauffement climatique ou l'évolution du système agricole, mais si nous ne prenons pas en compte l'évolution de la population, tous les efforts que nous aurons faits pendant des années peuvent s'écrouler du jour au lendemain, parce que des migrations forcées nous imposeraient une agriculture différente de celle que nous avons souhaité mettre en place.

Je veux bien vous apporter ma confiance, monsieur Mauguin, mais je veux que vous me fassiez une promesse : que les fonctionnaires de l'Inrae respectent tous la neutralité qui leur incombe. Je vois trop dans la fonction publique des gens qui, s'exprimant au nom de l'État, alors qu'ils devraient être neutres, laissent transpirer leur vision personnelle et leurs conceptions politiques.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue votre présentation globale et votre enthousiasme qui visiblement ont su convaincre. Le changement climatique pousse à une transformation accélérée des modèles agricoles et forestiers qui va beaucoup plus vite que ce qu'on a connu jusqu'à maintenant, en tout cas beaucoup plus vite que l'évolution naturelle. L'approche *One Health* implique la prise en compte d'attentes sociétales puissantes. La collaboration étroite avec les professionnels des différents secteurs d'activités sur lesquels vous travaillez est plus nécessaire que jamais.

En matière de changement climatique en forêt, sur quoi travaillez-vous ? Je suppose que vous adaptez des essences et développez des mélanges propices et vertueux. Vous avez évoqué la reconquête d'un certain nombre de territoires forestiers, notamment en montagne, pour éviter les risques. Abordez-vous la problématique des résineux ? S'ils ne suscitent pas l'enthousiasme ni l'intérêt de nos populations, ils sont nécessaires à notre économie ; or, nous en importons, ce qui n'est pas très bon en termes de stratégie globale pour la planète. Comment faire pour évoluer ?

Vos liens avec les écoles et les organisations professionnelles sont essentiels. Travaillez-vous avec les organismes professionnels sur les projets d'installation des jeunes agriculteurs ? Au-delà des néonicotinoïdes, d'autres grandes cultures sont dans l'impasse. Bourguignonne, je pense au colza ou à la moutarde de Bourgogne : nous allons bientôt importer de la moutarde du Canada ou des pays de l'Est ! Travaillez-vous aussi sur ce sujet ?

M. Franck Menonville. – Je salue vos propos porteurs de vision et d'avenir pour notre agriculture, basée sur l'innovation et le progrès. Que fait l'Inrae sur la question de notre trop grande dépendance aux protéines ? La fragilité de la France risque encore de s'accroître dans ce domaine avec une impasse grandissante dans le domaine des oléagineux, notamment du colza. La durée de dérogation pour les néonicotinoïdes est-elle suffisante pour permettre des avancées significatives ? Certaines nouvelles technologies de semence ne sont pas autorisées en Europe, mais se développent. Quelles recherches menez-vous sur la question ? Quel est le risque de l'utilisation des néonicotinoïdes sur une plante non mellifère, qui ne fleurit pas, et sachant que le temps de persistance dans le sol est bien connu ? Ne pourrions-nous pas sécuriser l'utilisation des néonicotinoïdes sur la betterave, en assurant une succession de cultures non mellifères ?

Mme Sylviane Noël. – Vous avez parlé d'économie circulaire et de bioéconomie, mais vous n'avez pas évoqué la question de la méthanisation. La réglementation actuelle, qu'elle soit nationale ou européenne, tend à freiner des projets locaux ambitieux en interdisant, d'une part, de mélanger les boues des stations d'épuration urbaines avec des biodéchets triés à la source et, d'autre part, d'envoyer des effluents chargés en sous-produits animaux, tels que le lactosérum, dans les réseaux d'eaux usées. Les enjeux en termes de réduction de gaz à effet de serre sont pourtant réels. L'Inrae travaille-t-elle sur ces sujets ? Quelle est votre position ?

Mme Martine Berthet. – Merci pour le programme ambitieux que vous nous proposez. Mais quels sont les moyens correspondants ? Vous ne nous avez pas parlé de l'évolution de votre budget, notamment avec la loi de programmation de la recherche. Vous avez évoqué la prévention des risques. En ce qui concerne le pastoralisme, avez-vous envisagé une étude d'impact du renoncement des éleveurs face à la prédation ? Vous l'avez dit, nous avons besoin de l'élevage. Mais le phénomène de la prédation s'amplifie et se déploie sur une bonne partie du territoire national. En montagne, tout particulièrement, l'abandon du pastoralisme inquiète beaucoup, notamment pour ses impacts sur l'augmentation

des risques naturels. Êtes-vous prêt à produire une étude sur ce sujet ? Cela permettrait enfin de mettre d'accord le ministère de l'agriculture et celui de l'environnement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Vaste sujet !

M. Franck Montaugé. – Merci pour votre présentation et la qualité de votre travail au cours des quatre années passées. Je souhaite aborder les questions de politique territoriale agricole. Dans de grands pans du territoire national, par exemple dans le Gers, on se pose des questions sur l'avenir agricole de certains territoires mal dotés sur les plans agronomique, climatique, topographique... Une démarche a été conceptualisée par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux : celle des zones intermédiaires. L'Inrae procède-t-elle à des analyses et des réflexions sur ces questions ? Elles relèvent de la macroéconomie agricole. Laurent Duplomb parlait de la nécessité de nourrir plus de 7 milliards de personnes. Nous ne pouvons pas nous permettre de laisser des pans entiers de territoire agricole à l'abandon, même s'il est difficile de cultiver sur ces territoires.

Beaucoup d'agriculteurs vont partir à la retraite, souvent des éleveurs. Cela soulève la question de l'avenir des systèmes de polyculture-élevage. Les territoires sur lesquels ces personnes exerçaient vont revenir à la nature, avec davantage d'incendies, etc. Travaillez-vous sur ces questions ? Avec vos collaborateurs, j'ai eu l'occasion de travailler sur la question des prestations pour services environnementaux, qui nous avaient été presque promises pour 2019. Où en êtes-vous sur ce point ? Il est grand temps qu'à travers ce dispositif la société dans son ensemble reconnaisse ce que l'agriculture lui apporte. Le développement des outils de gestion des risques en agriculture, dont l'assurance fait partie, doit être poursuivi. Vous en préoccupez-vous ? Travaillez-vous aussi sur le volet pédagogique de l'acceptabilité et de l'acculturation des agriculteurs et de l'agriculture sur ces questions ?

M. Joël Labbé. – Merci de votre présentation. Je vais moi aussi attendre des engagements de votre part, qui ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux de notre collègue Duplomb ! Depuis la loi sur l'avenir agricole, l'agroécologie doit être au cœur des futures perspectives. Dans votre présentation, vous avez trop peu parlé de l'agriculture biologique. Pourtant, l'agriculture biologique est le mode le plus abouti de l'agroécologie. Tous les pesticides chimiques actuels, qu'ils soient classés cancérigènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou perturbateurs endocriniens, ne pourront pas durer. Il va bien falloir trouver des alternatives. Or pour moi, les alternatives ne seront pas chimiques ou, s'il y a de la chimie, celle-ci doit s'accompagner d'une remise en cause des systèmes.

Il y a quelques années, quelque 10 % du budget était consacré à l'agriculture biologique. Où on est-on ? Quelles sont les perspectives ? Nous avons besoin de recherche fondamentale en écologie sur le fonctionnement des écosystèmes et de recherches finalisées en lien avec le monde agricole, notamment biologique, qui démontrent qu'on peut travailler sans les pesticides. L'Institut technique de l'agriculture biologique doit être véritablement associé à vos travaux, et je sais qu'il l'a déjà été.

Enfin, pour ma part, je ne dirai pas que des chercheurs sortent de leur réserve. Il y a des chercheurs citoyens. Je suis en relation avec une association qui s'appelle Recherche citoyenne : ses membres n'ont pas de raison de ne pas partager leurs connaissances, tout en observant leur devoir de réserve.

M. Jean-Marc Boyer. – Quelle stratégie de communication et de vulgarisation envisagez-vous, au plus près des citoyens ? Ma région héberge l'un des sites les plus

importants de l’Inrae en France, qui abrite une importante recherche sur l’alimentation et sur le recyclage des plastiques, avec en particulier des partenariats avec Limagrain sur les plastiques biodégradables ou encore sur les ennemis des cultures, sur l’eau... Outre les publications scientifiques qui en émanent, il y a des journées portes ouvertes, mais elles restent assez confidentielles. Certes, des agriculteurs viennent s’informer sur les résultats de cette recherche, mais le grand public n’est pas sensibilisé aux résultats. Un effort de vulgarisation et de communication vers les citoyens paraît absolument indispensable, surtout que nombre de résultats tordent le cou à certaines affirmations que l’on peut entendre sur les grands médias ou les réseaux sociaux.

M. Jean-Claude Tissot. – À mon tour de vous remercier pour le travail que vous avez effectué ces dernières années – nous vous avons d’ailleurs entendu à plusieurs reprises. La pandémie actuelle nous rappelle que la fonte du permafrost nous expose peut-être à des bactéries ou à des virus qui y sont conservés et attendent, pour ainsi dire, au garde-à-vous. Avez-vous une cellule de veille ? Y a-t-il une veille internationale pour prévenir cette éventualité et peut-être tordre le cou à des scénarios catastrophes ? On entend tout et son contraire, par exemple sur l’impact de cette fonte en termes de gaz à effet de serre.

M. Fabien Gay. – En matière budgétaire, il y a de nombreux défis. Sur les accords de libre-échange, un rapport vient d’être remis, auquel un certain nombre d’experts de l’Inrae ont contribué. Ce rapport est assez accablant et la protection de nos normes sociales et environnementales semble extrêmement fragile. Allons-nous, ou non, remettre en cause ces accords de libre-échange ? La lecture du rapport y incite. Jamais des normes sociales et environnementales de niveau assez élevé ne seront garanties. De plus, la crise montre bien le besoin de relocaliser notre agriculture et de la protéger.

M. Daniel Gremillet. – Assiste-t-on, ou non, à un appauvrissement des cerveaux dans la recherche de notre pays par rapport à d’autres pays plus ouverts à la mise en œuvre des pratiques récemment découvertes ? L’existence de nombreux interdits en France donne-t-elle effectivement envie à des jeunes d’aller voir ailleurs ? Sur la forêt, on court après les solutions et on est pris de court. Estimez-vous nécessaire, utile, urgent de mettre en place une politique sanitaire sur la forêt, comme nous l’avons fait sur les productions et prophylaxies animales ? Cela nous permettrait d’être plus offensifs. Nous assistons à des conflits d’usage, non seulement avec l’urbanisation, mais comme me l’a bien montré la campagne sénatoriale, entre l’agriculture nourricière et l’agriculture productrice d’énergie. Je pense notamment à la méthanisation. Le débat a lieu dans nos territoires et nos campagnes. Existe-t-il une recherche qui permettrait de rendre compatibles les deux ? Où en êtes-vous sur l’acceptation sociétale de la recherche génétique ? Pensez à l’échec des OGM : aujourd’hui on nourrit les Français avec des productions non OGM, et le prix est le même que pour ceux qui alimentent les Français, sans le dire, avec des productions OGM...

Mme Micheline Jacques. – Je vous remercie de votre intervention pleine d’espoir. Je suis originaire des outre-mer et j’ai suivi avec attention votre discours : vous avez parlé de réchauffement climatique, d’ouverture sur la mondialisation... Avec ses outre-mer, la France est représentée dans tous les océans. Ceux-ci représentent 80 % de la biodiversité, ce qui donne matière à faire de la recherche ! Envisagez-vous de développer des pôles de recherche et d’innovation dans les outre-mer ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vais poser une dernière question, à titre personnel. Il existe un certain nombre de productions orphelines, sur lesquelles il y a peu de

volumes, des spécificités particulières et des dérogations qui ne sont plus possibles sur les néonicotinoïdes depuis quelques mois. Je pense aux navets, à la noisette, aux figes...

M. Laurent Duplomb. – À la lentille verte du Puy !

Mme Sophie Primas, présidente. – Les volumes n'ont rien à voir avec ceux du sucre, par exemple, mais il en va de la diversification de l'agriculture. Comment l'Inrae traite-t-il ces productions plus confidentielles ?

M. Philippe Mauguin. – Je ne pourrai malheureusement pas répondre à toutes vos questions dans le temps qui m'est imparti. Je répondrai à chacun d'entre vous au moins sur un sujet et je prends l'engagement de vous adresser des réponses écrites plus complètes pour prolonger le dialogue.

La question des cépages résistants est une formidable aventure scientifique, sociale et sociétale, portée par l'INRA depuis vingt ans et que nous sommes en train de diffuser. Les cépages résistants au mildiou et à l'oïdium permettent de réduire de 80 % l'apport en produits phytosanitaires. Nous diffusons ces cépages dans l'ensemble des bassins viticoles français – à Bordeaux, à Cognac, en Alsace, dans le Languedoc, etc. – afin de voir comment les croiser avec les cépages traditionnels. Nous devons bien entendu conserver la force de nos terroirs.

Sans jeter la pierre à nos prédécesseurs en recherche et en agriculture, durant les Trente Glorieuses de l'agriculture, l'augmentation de la production était le maître mot. L'apport en engrais se faisait à des coûts concurrentiels : il n'y avait donc pas le souci d'entretenir les sols. La matière organique, la couverture des sols, l'agriculture de conservation des sols sont des préoccupations qui se sont développées ces dernières années. L'Inrae est très active sur ces sujets, y compris sur des sujets sensibles comme le glyphosate afin d'améliorer notre capacité à enrichir les sols français, en se passant progressivement d'herbicides.

La question de la neutralité des fonctionnaires et des chercheurs est un sujet très important. Nos chercheurs doivent pouvoir présenter leurs travaux, sans censure, dans toutes les enceintes. Nous apportons parfois de mauvaises nouvelles – par exemple, l'effet cancérigène du dioxyde de titane, présent dans certains ingrédients alimentaires –, mais il faut que nos chercheurs puissent le dire, car cela fait partie de nos missions. Nous devons avoir le souci de l'intégrité scientifique et de la déontologie. En tant qu'expert scientifique, si je m'exprime dans l'enceinte publique, cela doit être dans le cadre de mes compétences. Mais le chercheur est aussi citoyen, il peut s'exprimer sur une cause, mais s'il sort de son domaine de compétence, il faut que cela soit clair. Nous travaillons sur ces sujets et l'Inrae est dotée d'une charte sur la déontologie et l'intégrité scientifique.

La question de l'adaptation des forêts au changement climatique est un sujet majeur. Nous avons eu longtemps l'impression que les arbres traversaient le temps et qu'ils avaient une capacité de résistance plus forte que les cultures annuelles. Ce n'est malheureusement pas le cas. Nous menons depuis plusieurs années des travaux pour étudier l'impact du changement climatique, du stress hydrique et des maladies sur la croissance des arbres. Nous avons investi le champ de la recherche sur toutes les espèces ligneuses, les feuillus comme les résineux. Nous avons une unité de recherche à Bordeaux qui travaille avec la profession à l'adaptation de notre production de résineux au stress hydrique et au changement climatique. Nous avons également une coopération internationale avec tous les

pays de l'arc atlantique, mais aussi le Brésil et la Chine sur la question des forêts de plantation. Nous réfléchissons avec le Cirad à un programme prioritaire de recherche sur « forêt et changement climatique » pour les forêts tempérées, mais aussi les forêts tropicales outre-mer.

La dépendance aux protéines végétales est un sujet stratégique. Il s'agit de la souveraineté alimentaire de la France et de l'Europe. Les fruits et légumes, les agroéquipements, mais surtout les protéines végétales font partie des secteurs dans lesquels nous sommes dépendants. C'est pour nous une priorité en termes de recherche et cela concerne tout le *continuum* depuis l'amélioration variétale jusqu'à la transformation. L'Inrae a eu des résultats exceptionnels sur le colza. Mais les autres protéagineux ont été moins travaillés : il fallait faire des choix compte tenu du montant des investissements en génomique et le nombre d'espèces étudiées a donc été resserré. Cela pose la question des espèces dites mineures ou orphelines en recherche génétique. C'est ainsi que nous travaillons sur de nouvelles farines blé-pois qui sont optimales au plan nutritionnel et intéressantes pour les agriculteurs.

Nous sommes très engagés sur le sujet de la méthanisation. Notre laboratoire des biotechnologies de l'environnement situé à Narbonne est l'un des meilleurs laboratoires au monde sur ce sujet. Il fut inauguré en 1936 par le député Léon Blum et travaillait à l'époque sur les effluents vitivinicoles. Je vous transmettrai l'ensemble de ses axes de recherche actuels. Le traitement des boues et des effluents doit toujours tenir compte de la sécurité sanitaire, notamment du retour au sol du reliquat azoté, sans laisser de côté des volumes importants.

Les chercheurs ont tendance à dire qu'ils n'ont jamais assez de moyens. Comme tous les autres opérateurs publics, nous avons fait des efforts d'économies et d'efficacité. Cela s'est traduit pour l'INRA par la perte de 1 % de l'emploi scientifique par an pendant dix ans : nous avons donc perdu 10 % d'emplois. Cela a d'abord touché les fonctions supports, mais cela commence à atteindre nos laboratoires et les 42 unités expérimentales que nous comptons sur le territoire. Nous connaissons des tensions sur les ressources humaines. Mais faire des choix n'engage pas que l'Inrae, cela engage toute l'agriculture française.

J'espère que le projet de loi de programmation de la recherche et le projet de loi de finances nous donneront des moyens supplémentaires pour arrêter l'érosion de l'emploi scientifique dans notre pays – les défis que nous avons évoqués ne vont pas se réduire, ils vont augmenter – et pour mieux considérer nos chercheurs. J'étais co-rapporteur d'un des groupes de travail de préparation du projet de loi de programmation ; nous avons comparé les rémunérations des chercheurs dans le monde et les chercheurs français sont payés 30 % en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Nous avons donc proposé à Édouard Philippe et Frédérique Vidal une augmentation très significative. Les chercheurs ne choisissent pas ce métier pour l'argent, mais moins de 1,5 SMIC à bac + 8, c'est parfois compliqué en région parisienne ou ailleurs... Un protocole signé entre les organismes de recherche, la ministre et les organisations syndicales prévoit une revalorisation.

Il faut aussi de l'argent pour faire tourner les laboratoires et financer les programmes de recherche. Les dotations de base devraient être revalorisées et l'Agence nationale de la recherche (ANR) devrait disposer également de crédits supplémentaires. Aujourd'hui, les chercheurs travaillent beaucoup, mais le taux d'espérance de réussite dans les appels d'offres est de 15 %. Beaucoup de bons projets ne passent pas la rampe ! Cela n'est plus soutenable. Avec le projet de loi de programmation, ce taux devrait remonter à 30 %, ce

qui remotivera les chercheurs. Nous devons aussi avoir la capacité de donner des coups d'accélérateur sur des sujets prioritaires au niveau national, comme les alternatives aux produits phytosanitaires ou les forêts et le changement climatique. J'ai plusieurs idées de projets prioritaires de recherche à soumettre au Gouvernement.

Le pastoralisme est un sujet sensible et nous avons d'excellentes équipes qui étudient la situation des bergers et des troupeaux et qui évaluent de la manière la plus objective possible l'efficacité des techniques. Nous sommes dans une situation paradoxale : nous sommes un des pays dans lesquels on investit le plus dans les mesures de protection, mais qui connaît beaucoup de prédatons. Nos chercheurs travaillent sur un sujet simple à énoncer, mais difficile à travailler : comment faire progresser la crainte de l'homme chez le loup ?

Les situations de handicap économique et de déprise de nos territoires agricoles sont bien documentées par nos chercheurs, mais nous avons besoin d'outils pour freiner ces évolutions. Cela peut être des perspectives de filières économiques. La piste des paiements pour services environnementaux (PSE) est à cet égard très intéressante. Nous avons fait nos propositions pour la réforme de la politique agricole commune (PAC) et je suis fier que les équipes de l'Inrae aient été sélectionnées pour conseiller le Parlement européen sur l'évaluation de la PAC. Nous allons donc pouvoir porter notre message sur les PSE.

Lorsque je parle d'agroécologie, je pense bien sûr au bio qui est au cœur de notre stratégie. Nous sommes très actifs sur le secteur du bio. Nous avons décidé de lancer un métaprogramme afin que nos chercheurs travaillent de manière transversale et interdisciplinaire. Comment réussir le changement d'échelle du bio ? Cela pose de nombreuses questions : écologiques, économiques, les paysages agricoles, la protection des plantes, etc. Le modèle économique tient-il si l'on augmente la part de marché ? J'ai travaillé sur les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) et je sais qu'à partir d'une certaine part de marché, le consentement à payer des consommateurs se réduit. Il faut donc travailler à la fois sur l'écologie, le technique et l'économique.

Je pense que notre stratégie de communication est plutôt performante. Nous ne serons jamais à armes égales avec les réseaux sociaux. Nous essayons d'être extrêmement présents, d'abord avec des moyens classiques, mais utiles, comme la fête de la science, l'ouverture des laboratoires, le salon de l'agriculture – malheureusement reporté en 2021 –, etc. Ce sont des vitrines et des moments d'échanges fabuleux. Nous avons une stratégie volontariste avec la presse. Nos dossiers de presse font l'état de l'art de manière accessible sur de nombreux sujets : les produits phytosanitaires, le bien-être animal, la biodiversité, etc. Nos chercheurs sont présents à la télévision, à la radio, dans la presse. Je vous invite à vous abonner à notre compte Twitter.

A-t-on des moyens de veille sur les futurs risques bactériologiques ? Nous avons de bonnes coopérations dans le monde sur les impacts climatiques potentiels du dégel du permafrost. Mais nous avons une forme de carence internationale sur la question des risques sanitaires et des moyens de détection. Il y a des échanges scientifiques pour des publications, mais il n'existe pas de système d'épidémiologie-surveillance ou de détection précoce des risques émergents de type virologique. Je plaide pour que nous constituions un réseau international. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères y réfléchit et la France pourrait porter une proposition au niveau des agences onusiennes. Nous sommes très volontaristes sur cette question.

Nos chercheurs ont éclairé les enjeux environnementaux et économiques du traité de libre-échange avec le Mercosur. Leurs travaux ont été rendus publics. Il revient désormais au politique de prendre des positions. À titre personnel, je considère qu'il ne serait pas raisonnable de souscrire à cet accord dans son état actuel. La position française sera probablement d'essayer de faire bouger la Commission européenne et le Mercosur pour qu'il y ait des réponses.

Y a-t-il une fuite des cerveaux en France ? Non, pas à ma connaissance. Nos chercheurs sont d'excellent niveau, très féconds et très engagés. Nous accueillons 30 % de chercheurs étrangers : nos laboratoires restent donc attractifs. Mais il y a aussi des chercheurs qui partent, comme nous l'avons vu dans le cas de notre récent prix Nobel. Il faut trouver le bon équilibre et rester attentifs. C'est pour cela que nous avons plaidé sur les rémunérations, les moyens des laboratoires et le cadre réglementaire.

Nous sommes présents à un bon niveau dans la recherche sur l'utilisation du CRISPR-Cas9 dans le secteur végétal. Nous l'avons utilisé en laboratoire, dans des serres, et nous avons participé à des essais en champs, pas en France, mais au Royaume-Uni. Comment ces techniques pourront-elles passer la barre de l'acceptation sociale ? Il faut avant tout viser le bien commun, c'est-à-dire une valeur ajoutée pour la société, au-delà de l'agriculteur. Il faut se demander ce qu'on apporte de plus par rapport aux techniques classiques de sélection génomique et comment on évalue le risque, dans un débat transparent. Nous avons des projets pour réduire les pesticides, apporter des facteurs nutritionnels supplémentaires aux plantes ou pour accélérer la transition agro-écologique.

Nous sommes aussi présents dans les outre-mer, notamment aux Antilles et en Guyane – La Réunion accueille nos collègues du Cirad. Notre centre de recherche sert de plateforme, pour les Caraïbes, sur la transition agroécologique, avec une activité très connectée aux filières locales pour promouvoir cette transition dans le contexte des Antilles, mais aussi en correspondance avec toutes les Caraïbes. En Guyane, nous avons une très belle unité de recherche forestière qui travaille sur le changement climatique et l'adaptation des forêts.

Concernant enfin votre question, madame la présidente, je m'engage à y apporter une réponse écrite, comme à l'ensemble des questions posées qui mériteraient des éclaircissements complémentaires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de nous avoir exposé votre vision stratégique sur un organisme qui fait la fierté française en matière de recherche. Au-delà de vos talents personnels, je souhaite témoigner notre reconnaissance à l'ensemble des chercheurs qui œuvrent au sein de l'Inrae. Le salon de l'agriculture ayant été annulé, pourquoi n'irions-nous pas vous rendre visite dans l'un de vos centres, à Narbonne ou à Bordeaux par exemple ?

M. Philippe Mauguin. – Avec plaisir. Je me permets de reprendre la parole pour vous remercier chaleureusement, au nom de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs de l'Inrae. C'est bien eux qu'il faut féliciter.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons procédé à l'audition de M. Philippe Mauguin, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de président de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote.

Nous procéderons ensuite au dépouillement ; nous sommes en contact avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Philippe Mauguin aux fonctions de président de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

Voici le résultat du scrutin :

- nombre de votants : 35
- pour : 33
- bulletins blancs : 2

La commission donne un avis favorable à la nomination de M. Philippe Mauguin aux fonctions de président de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

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 Mme Sophie Primas, présidente, puis Mme Dominique Estrosi-Sassone, vice-présidente de la commission des affaires économiques et de M. Didier Mandelli, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 11 h 10.

Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures 40.

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

Mardi 13 octobre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, c’est un plaisir de vous accueillir devant notre commission renouvelée, même si nous ne sommes qu’un sur deux, pour respecter la distanciation sociale. Les sénateurs qui nous suivent en visioconférence pourront bien évidemment participer au débat.

Mes chers collègues, je vous suis reconnaissant de m’avoir reconduit à la présidence de cette commission, et je veux vous dire combien cette confiance m’oblige pour les trois ans qui viennent.

Avant d’aborder le budget pour 2021, je voudrais vous interroger sur les conditions de la libération de l’otage française au Mali, qui ne manquent pas de nous interpellier. La France déploie 5 100 hommes au Mali pour lutter contre le terrorisme, à la demande de cet État. Cinquante soldats français ont, hélas, laissé leur vie au Sahel, et près de 500 ont été lourdement blessés. Même s’il apparaît que nombre des prisonniers libérés ne sont pas des djihadistes, nous savons que certains d’entre eux ont participé à des attentats qui ont coûté la vie à des soldats français et maliens.

La France a-t-elle été consultée sur la liste des prisonniers libérés – si tel n’était pas le cas, ce serait très inquiétant ? Peut-on encore considérer la junte au pouvoir au Mali comme un partenaire de confiance dans la lutte contre le terrorisme ?

Nous imaginons aujourd’hui ce que ressentent les familles de nos soldats tués ou blessés par ces terroristes, et nous avons une pensée pour eux. Dans ces conditions, notre inquiétude est vive sur la situation de Barkhane.

S’agissant des questions budgétaires, je laisserai mes collègues vous interroger, me contentant de rappeler trois préoccupations fortes.

Premièrement, l’année 2021 sera l’année de l’actualisation de la loi de programmation militaire (LPM). Les dernières marches sont particulièrement hautes et elles seront difficiles à gravir, *a fortiori* dans ce contexte d’épidémie de covid. Dans notre esprit, la LPM ne doit pas faire les frais des récents engagements de dépenses. En outre, il ne fait aucun doute pour nous qu’une loi ne peut être actualisée que par une loi. Quel est votre point de vue sur la question ? Pouvez-vous d’ores et déjà nous indiquer un calendrier ?

Deuxièmement, pourquoi le plan de relance ne comporte-t-il pas un volet de soutien à l’industrie de défense ? L’effet sur l’emploi et sur la balance extérieure est vérifié et réel. Nous avons un peu le sentiment d’un rendez-vous manqué. Les investissements prévus

par la LPM l'étaient avant la pandémie, il est un peu décevant de les « recycler » aujourd'hui comme une partie du plan de relance.

Enfin, troisièmement, nous attendons les arbitrages sur le porte-avion de nouvelle génération et sur l'avenir du sous-marin nucléaire d'attaque *Perle*. Quand interviendront-ils ? La commande des Rafale supplémentaires par la Grèce est une bonne nouvelle pour l'Europe de la défense, mais l'industriel peut-il réellement augmenter sa cadence de production pour limiter les impacts sur l'armée de l'air française ?

Mme Florence Parly, ministre des armées. – Je souhaite la bienvenue aux sénatrices et sénateurs qui rejoignent la commission des affaires étrangères et des forces armées et j'ai plaisir à retrouver celles et ceux qui y siégeaient déjà. Je vous réitère mes félicitations, monsieur le président, pour la confiance que vos collègues vous ont renouvelée.

Le budget de la mission « Défense » pour 2021 est le quatrième que j'ai l'honneur de présenter devant votre commission et, pour la quatrième année consécutive, il est en hausse. De 32,2 milliards d'euros en 2017, il a augmenté de 1,8 milliard d'euros en 2018, puis de 1,7 milliard d'euros chaque année, pour s'établir à 39,2 milliards d'euros en 2021. Nos armées ont donc pu disposer de 7 milliards d'euros supplémentaires, notamment pour s'équiper en matériel moderne.

Si cette nouvelle hausse des crédits est une fierté, ce n'est pas une surprise, car elle fait partie intégrante du plan de bataille que nous avons construit ensemble, il y a deux ans, à travers la loi de programmation militaire. Le budget 2021 des armées respecte à la lettre, pour la troisième année consécutive, les engagements et la trajectoire financière de la loi de programmation militaire. C'est pour nous tous un très grand motif de satisfaction, d'autant que certains d'entre vous ont en mémoire les nombreuses lois de finances initiales qui venaient contredire, dès la deuxième année, la mise en œuvre de la LPM.

Si je devais résumer le budget 2021 de la mission « Défense », je dirais que c'est une démonstration de constance, de confiance et de relance. Ce budget vise à donner aux armées les moyens de protéger la France et les Français, aujourd'hui comme demain, et à soutenir notre base industrielle et technologique de défense (BITD).

Ce budget 2021 traduit tout d'abord la mise en œuvre concrète des engagements pris par le Président de la République dès 2017, qui pourraient se résumer par un mot d'ordre simple : réparer et préparer. Réparer des armées vieillissantes en remplaçant un matériel souvent très ancien, en répondant mieux aux nouveaux besoins des militaires et en remusclant des capacités affaiblies par un budget qui fut trop longtemps une variable d'ajustement au sein de l'État. Mais aussi préparer l'avenir en nous appuyant sur les nouvelles menaces et les incertitudes planant sur l'évolution des équilibres entre les puissances. L'objectif de la LPM était de redonner à la France un modèle d'armée complet.

Ce budget 2021 marque aussi, dans le contexte particulier de crise sanitaire et économique que nous connaissons, une contribution essentielle à la relance économique de notre pays. Ces 39,2 milliards d'euros bénéficieront directement aux entreprises et territoires français.

Si l'on s'en tient à la première partie de la LPM, qui couvre les années 2019 à 2023, ce sont 110 milliards d'euros qui seront injectés dans l'économie pour les seuls

équipements et infrastructures, soit l'équivalent en cinq ans d'un plan de relance pour les seules questions de défense.

Par ailleurs, nous n'avons attendu ni le plan de relance ni le budget 2021 pour apporter un soutien concret et significatif à notre économie, en particulier à notre BITD. Les commandes du ministère des armées, dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique, ont ainsi permis de préserver 150 emplois dans l'entreprise Sabena Technics à Dinard, spécialisée dans le maintien en condition opérationnelle aéronautique. Lors d'une visite la semaine dernière, les dirigeants m'ont fait part de leur satisfaction d'avoir été accompagnés par la *task force* BITD, chargée, au sein de la direction générale de l'armement (DGA), de faire le point sur la situation des entreprises stratégiques composant notre tissu industriel.

Nous sommes également engagés pour l'emploi : en 2021, le ministère des armées sera le premier recruteur de France, avec près de 27 000 embauches et la poursuite de l'effort particulier que nous avons engagé dans les domaines du renseignement et du numérique.

Si vous le voulez bien, je vais à présent détailler la répartition du budget selon les quatre axes de la LPM, à savoir le renouvellement des capacités opérationnelles des armées, l'amélioration des conditions de travail et de vie des personnels militaires et civils de la défense, la garantie de l'autonomie stratégique et, enfin, l'innovation pour répondre aux défis du futur.

S'agissant des équipements, les livraisons et les commandes se poursuivront pour moderniser les matériels et les équipements lourds : deux tiers de la hausse du budget pour 2021 seront consacrés aux programmes d'armement majeurs.

En matière d'amélioration des conditions de travail et de vie des personnels, nous allons affecter 38 millions d'euros au lancement de la nouvelle politique de rémunération des militaires, qui vise à réformer en profondeur le système extrêmement complexe de la solde des militaires, dans un but de simplification, mais aussi de meilleure prise en compte des aspects sociaux.

Nous consacrerons également 237 millions d'euros à l'amélioration des conditions d'hébergement des militaires et nous poursuivrons le plan de renouvellement des petits équipements – fusils HK 416, gilets pare-balles de nouvelle génération, ensembles intempéries pour combattants débarqués.

J'en viens à l'accroissement des crédits dédiés au service de santé des armées. À court terme, des moyens financiers supplémentaires seront mobilisés pour faire face à l'épidémie de covid-19. Au-delà, je souhaite que le service de santé des armées soit consolidé dans sa mission première : le soutien de nos forces armées.

Le troisième pilier de la LPM, que traduit le budget pour 2021, c'est la consolidation de notre autonomie stratégique. Je pense notamment au développement de nos capacités spatiales – l'armée de l'air est devenue, tout récemment, l'armée de l'air et de l'espace. Nous y consacrerons 624 millions d'euros en 2021. De plus, nous poursuivrons le renouvellement des deux composantes, aéroportée et océanique, de la dissuasion française, pour 5 milliards d'euros en 2021.

Le dernier axe est la préparation du futur. 2021 sera l'année de la commande du démonstrateur du système de combat aérien du futur (SCAF), que nous construisons avec les

Allemands et les Espagnols. Ce système devrait prendre son envol en 2026, pour être opérationnel à l'horizon de 2040. De surcroît, la préparation du futur passe par l'innovation. En 2021, nous mobiliserons près de 900 millions d'euros pour concevoir les technologies de demain. Le milliard d'euros annuel devrait être atteint, comme prévu, en 2022. L'année 2021 verra également la mise en œuvre du nouveau fonds d'investissement Definnov, doté de 200 millions d'euros et consacré au soutien du développement de technologies duales, par le financement en fonds propres d'entreprises innovantes.

Au ministère des armées, nous sommes pleinement conscients des efforts importants consentis par les Français pour nous donner les moyens de notre mission. Nous voulons être dignes de leur confiance. Notre devoir à tous est donc de mettre en œuvre la LPM, de veiller à sa bonne exécution dans chaque régiment, dans chaque unité, en métropole comme en outre-mer. J'y veillerai personnellement, jour après jour.

Monsieur le président, j'en viens aux questions que vous m'avez posées.

C'est un immense soulagement de voir revenir sur le sol français notre compatriote Sophie Pétronin, après quatre années de captivité. Je salue également la libération de Soumaïla Cissé, ancien chef de file de l'opposition malienne, enlevé en mars dernier alors qu'il faisait campagne.

Nous avons remercié les autorités maliennes, qui ont conçu, planifié et conduit ces opérations. En particulier, la décision de libérer des djihadistes appartient à elles seules. Elles l'ont jugée indispensable pour obtenir la libération de Soumaïla Cissé. En parallèle, notre détermination est intacte pour continuer la lutte contre le djihadisme et le terrorisme dans cette région : il n'y a aucune ambiguïté sur ce point, et nos partenaires maliens et sahéliens le savent.

Ce que nous savions, c'est que les autorités maliennes étaient très déterminées à obtenir la libération de Soumaïla Cissé. Les négociations en ce sens ont été ouvertes il y a plusieurs mois par les autorités maliennes de l'époque. Les nouvelles autorités ont marqué leur détermination à les faire aboutir. Dimanche 4 octobre au soir, nous avons appris qu'un transfert de prisonniers vers Tessalit avait commencé. Puis, nous avons constaté que les négociations étaient parvenues à leur terme et permis les deux libérations dont il s'agit.

Vous évoquez également les échéances des prochains mois.

L'année 2021 sera celle de l'actualisation de la LPM : nous y travaillons. Les arbitrages sur le porte-avions *Charles-de-Gaulle* seront très prochainement portés à votre connaissance. Avant de nous prononcer sur l'avenir du sous-marin *Perle*, victime d'un incendie en juin dernier, nous attendons encore des compléments d'expertise. Ce sous-marin doit être transféré à Cherbourg au cours du dernier trimestre de cette année ; cette étape est nécessaire pour que nous puissions statuer sur sa réparabilité. À la fin de 2020, je serai en mesure de vous répondre de manière précise sur ce sujet, comme au sujet du *Charles-de-Gaulle*.

La commande, par la Grèce, de 18 Rafale, à savoir 6 appareils neufs et 12 d'occasion prélevés sur la flotte de l'armée de l'air – ce chiffre est un maximum –, ne remet pas en cause l'objectif que nous avons fixé ensemble : en 2025, l'armée de l'air et de l'espace doit disposer de 129 appareils. Il va de soi que les appareils prélevés seront

compensés. Je commanderai donc le nombre d'avions neufs correspondant dès que la commande grecque sera passée, dans les prochaines semaines ou dans les prochains mois.

Je ne peux pas vous laisser dire que les industries de défense sont les parents pauvres du plan de relance. Aucun secteur industriel ne bénéficie, depuis 2017, d'un pareil effort de remise à niveau et d'investissement.

De plus, j'ai eu l'initiative d'un plan de soutien au profit du secteur aéronautique, qui, parmi nos industries de défense, est le plus touché. Dès juin dernier, nous avons mobilisé des crédits pour passer des commandes anticipées et assurer la continuité d'un certain nombre de chaînes de production, qu'il s'agisse des grands donneurs d'ordres, des PME ou des sous-traitants.

Enfin, nous sommes au chevet de l'ensemble des entreprises concernées. Avec l'aide de la DGA, nous avons identifié plus de 1 000 entreprises qui jouent un rôle clef dans notre autonomie industrielle, et ces sociétés ont été visitées une par une. Pour plus du tiers d'entre elles, nous avons pris des mesures de remédiation, *via* les prêts garantis par l'État (PGE) ou le chômage partiel, en révisant les plans d'acomptage, pour abonder la trésorerie, ou encore en accélérant le paiement des factures.

Nous mobilisons toute notre attention pour que ces entreprises, en particulier les petites structures, bénéficient de tout le soutien dont elles ont besoin. Elles jouent un rôle clef pour l'emploi au sein des territoires comme dans notre chaîne de souveraineté.

La LPM est la réponse de premier ordre aux besoins des industriels de la défense. En cette période d'incertitude, ces derniers ont besoin, avant tout, de visibilité, et c'est la LPM qui la leur apporte.

M. Christian Cambon, président. – Vous savez avec quelle attention vos déclarations devant la représentation nationale sont écoutées. Personnellement, comme sans doute beaucoup d'entre nous, je salue la combativité avec laquelle, depuis que vous êtes ministre des armées, vous nous présentez un budget en conformité avec la LPM. Le cœur de métier de notre commission, c'est bien de préserver strictement les engagements que ce texte traduit. Un budget de 39,2 milliards d'euros n'allait pas de soi dans le contexte actuel, et ce montant me paraît satisfaisant.

M. Cédric Perrin. – Au sujet de l'achat de Rafale par la Grèce, vous nous avez répété ce que vous aviez dit à l'Assemblée nationale. Vous pouvez compter sur notre soutien total en cas de bras de fer avec Bercy quant au reversement du produit de la vente au budget de la défense. Mais, en cas d'arbitrage défavorable, comment envisagez-vous de financer les 12 nouveaux Rafale ? Combien de temps s'écoulera entre la vente des appareils et la livraison des nouveaux avions par Dassault ? Dans l'intervalle, l'armée de l'air sera tout de même privée de 10 % de ses Rafale.

Les 6 appareils neufs achetés par la Grèce seront-ils prélevés sur la chaîne de production des appareils de la tranche 4, à livrer à l'armée d'ici à 2024 ? Enfin, serait-il possible d'accélérer la production des appareils neufs par Dassault ? La question risque de se poser de nouveau, étant donné le contrat que la France négocie actuellement avec la Croatie.

M. Olivier Cigolotti. – Nous ne pouvons que vous féliciter de la trajectoire budgétaire pour 2021 ; mais pouvez-vous préciser les inscriptions budgétaires dédiées au

porte-avions de nouvelle génération, auquel Gilbert Roger et moi-même avons consacré un rapport au mois de juin dernier ? Un certain nombre de validations de choix technologiques devraient intervenir dans les jours qui viennent. Quel pourrait-être le calendrier pour ce projet important, très attendu par un certain nombre d'industriels ?

M. Philippe Paul. – La Croatie compte acheter entre 8 et 12 Rafale d'occasion et ces avions seraient également prélevés sur le parc de l'armée de l'air. Cette dernière risque donc d'être privée, à ce titre, de 25 % de la capacité opérationnelle. S'agit-il de simples rumeurs ?

De plus, comment les entreprises aéronautiques en difficulté seront-elles précisément soutenues ? Je pense en particulier à Air France et à sa filiale Hop ! À Morlaix, en particulier, 276 personnes vont être licenciées. La direction d'Air France m'a dit avoir pris contact avec vous en vue de la reconversion de ce personnel. Le plan de relance contient-il des dispositions en ce sens ? En deuxième ligne, d'autres entreprises sont touchées : c'est un véritable enjeu d'aménagement du territoire.

M. Olivier Cadic. – Il y a un an, vous avez inauguré le premier bâtiment du commandement de cyberdéfense (ComCyber), près de Rennes. Vous avez prévu d'investir un budget de 200 millions d'euros entre 2019 et 2025 pour construire, sur ce site, le temple de la cyberdéfense. D'ici à 2025, deux autres bâtiments sont planifiés. Sont-ils inclus dans le budget initial ou exigeront-ils un budget supplémentaire ?

Plus largement, où en est la montée des effectifs en matière de cyberdéfense ? En concentrant nos forces « cyber » à Rennes, vous contribuez à faire émerger une cybervallée européenne, regroupant des start-up de la « cyber », des sociétés d'investissement et des universités.

Vous avez déclaré : « Le cyber, c'est une guerre permanente, silencieuse et invisible, potentiellement dévastatrice lorsqu'elle se montre au grand jour. » Nous sommes tous concernés et, pour garantir notre résilience collective, vous avez signé une convention « cyber » avec les grands maîtres d'œuvre industriels. Vous vous êtes également inquiétée des PME qui contribuent à la défense et annoncé la création du diagnostic de la cyberdéfense (Diag Cyber). Quel budget est alloué à cette opération ? Combien de PME sont concernées ?

M. Hugues Saury. – Au titre de l'enveloppe OPEX, environ 750 hommes, issus pour la plupart du génie, s'emploient à relever le port de Beyrouth. A-t-on une idée de la durée de ces opérations ? Le budget de 2021 prévoit-il le financement de cette mission exemplaire et emblématique ?

M. Gilbert Roger. – Hélas – on le constate souvent –, si la France n'est pas présente dans le bassin méditerranéen, en réalité, il n'y a personne. Dans notre rapport, nous nous interrogeons sur l'utilisation du *Charles-de-Gaulle* au-delà de 2038, notamment pour garder, sous une certaine forme, une force permanente en Méditerranée. Cette solution est-elle envisageable ?

M. Ludovic Haye. – La covid-19 a mis en exergue la nécessité de disposer d'une capacité de réaction et de résilience à la hauteur des enjeux. Les armées ont été largement mobilisées, en particulier le service de santé des armées, et notamment à Mulhouse. Je rends hommage à nos militaires, à leur efficacité et à leur capacité d'adaptation.

Pouvez-vous revenir sur la transformation intrinsèque au service de santé des armées et aux hôpitaux d'instruction des armées ? Quelle est la stratégie du service de santé des armées pour venir ponctuellement en renfort du service public hospitalier et l'aider à pallier une éventuelle pénurie de lits ?

Mon département a bénéficié d'un déploiement exceptionnel de moyens matériels et, surtout, d'hommes et femmes dévoués ; mais il faut rendre le service de santé des armées plus attractif. Comment créer des vocations, maintenir un personnel soignant militaire hautement qualifié et le fidéliser ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – En 2019, le dépassement du budget des OPEX et des missions intérieures a entraîné l'annulation de 97 millions d'euros au titre du programme 146. Ce surcoût a été financé par le ministère des armées, malgré l'article faisant appel à la solidarité interministérielle que nous avons inséré dans la LPM. Cette année, nous avons constaté le renforcement des effectifs de l'opération Barkhane, sans oublier les opérations Sentinelle et Résilience. À quel surcoût devons-nous nous attendre pour 2020 ? Quels seront les crédits touchés au sein de votre ministère ?

Notre commission est très attachée à la création du SCAF et du système de combat terrestre principal (MGCS – *Main Ground Combat System*). Mais, malgré l'enthousiasme manifesté côté français, les doutes sont de plus en plus visibles côté allemand. Au printemps dernier, le Bundestag a voté des crédits de développement liant le SCAF au MGCS, lequel devrait avancer plus vite. Où en sommes-nous ? Pour vous, le MGCS est-il irréversible ? Où en est la consolidation des projets de KNDS, lesquels sont intimement liés au MGCS ?

M. Ronan Le Gleut. – En 2016, un instructeur de l'Air Force, Gene Lee, a affronté, en simulation de combat aérien, une intelligence artificielle alpha : il n'a remporté aucune victoire. Dans le même esprit, l'*Air Force Research Laboratory* a prévu pour 2021 de faire combattre, en situation réelle, un chasseur, doté d'un pilote, et un drone piloté par l'intelligence artificielle. Pour Elon Musk, à terme, un chasseur piloté par un être humain n'aura aucune chance face à un chasseur piloté par une intelligence artificielle.

Nous sommes donc face à des travaux de prospective longue. Le SCAF doit être mis en service en 2040 et disposer d'une durée de vie de quarante ans. Avez-vous les moyens de faire face à de telles révolutions technologiques, au sein de l'Agence de l'innovation de défense (AID) ou de la Red Team ?

M. Jean-Louis Lagourgue. – Le ministère des armées a mené l'opération Amitié au Liban, à la suite des explosions du 4 août dernier. Cette mobilisation était vitale pour le pays. Mais quel est le coût de notre intervention ? A-t-elle affecté les crédits de la mission « Défense » pour 2021 ? Les 1,7 milliard d'euros prévus pour l'année prochaine prennent-ils en compte une éventuelle remobilisation de nos armées au Moyen-Orient ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous savez combien nous regrettons que les journées défense et citoyenneté (JDC) pour les Français de l'étranger aient été suspendues pour raisons budgétaires. Heureusement, grâce au travail du général Ménaouine, avec qui j'ai travaillé sur ce sujet en 2018, une formation en ligne devrait être proposée à compter du 1^{er} janvier prochain – elle pourrait remplacer la JDC à l'étranger –, et je vous en remercie.

En parallèle, il faut étendre le bénéfice de la réserve citoyenne à l'international. L'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) a mis en place une réserve spécifique ainsi qu'une plateforme numérique. Quel budget pourrait-on apporter à ce dossier ? Les Français de l'étranger sont essentiels au maintien et au renforcement de l'esprit de défense. Ils doivent être ramenés dans la communauté de défense.

M. Pierre Laurent. – Contrairement à ce que vous semblez laisser croire, l'opération Barkhane n'est pas sans lien avec notre présence Mali. Or, plus encore qu'avant l'été, on s'interroge quant aux résultats politiques de cette opération dans la région. Faut-il, ou non, la prolonger ? Le Parlement sera-t-il appelé à se prononcer sur ce point ?

Mme Florence Parly, ministre. – Pour financer les douze nouveaux Rafale, nous travaillons sur les plans de paiement de la cinquième tranche, pour 30 appareils à livrer entre 2027 et 2030. L'objectif est de lisser le plus possible les impacts.

Cette commande est une excellente nouvelle pour Dassault et les 500 entreprises impliquées dans le programme Rafale – au total, 7 000 salariés sont concernés. L'objectif, c'est de retrouver des marges de manœuvre satisfaisantes. Une redotation du programme Rafale sera peut-être nécessaire. Elle nous apparaît soutenable et nous ferons en sorte qu'elle soit la plus limitée possible.

Les 6 avions neufs destinés à la Grèce seront livrés en 2022. Pour notre armée de l'air, les 28 avions de la tranche dite « 4T2 » ont vocation à être livrés entre la fin 2022 et la fin 2024. Viendront ensuite 12 avions, qui seront commandés très bientôt et qui seront livrés en 2025.

En outre, pour éviter la réduction des capacités opérationnelles intermédiaires, nous travaillons sur la disponibilité de la flotte actuelle. Nous mobilisons des investissements considérables pour son maintien et nous préparons des contrats verticalisés, afin que la responsabilité de l'industriel soit clairement identifiée. Le contrat Ravel, formalisé avec Dassault en 2019, doit permettre d'améliorer la disponibilité à hauteur de 10 appareils en 2022.

Les prélèvements sur la flotte de notre armée de l'air doivent ainsi être neutralisés. Je suis assez confiante sur le fait que les impacts seront aussi limités que possible, aussi bien pour l'armée de l'air que pour le budget du ministère des armées.

Dassault devra probablement accélérer la production, à l'instar de ses sous-traitants. Il y a quelques mois, cette entreprise se faisait le porte-voix des craintes du secteur quant au ralentissement du rythme des commandes. Or le programme Rafale, rendu exportable il y a quelques années – c'est l'un des grands succès de la période précédente –, devient un outil très efficace pour l'exportation de nos industries d'armement. Comme le président de l'entreprise Dassault, j'en suis parfaitement consciente : il faut être à même répondre à une forte demande, émanant de l'État français comme des clients étrangers.

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, le produit de la vente de ces Rafale à la Grèce sera-t-il affecté au budget des armées ou au budget général ? Il serait bon que nous n'ayons pas à nous battre de nouveau pour libérer les crédits nécessaires.

Mme Florence Parly, ministre. – La règle budgétaire est très claire : le produit de ces cessions est versé au budget général. Il faudra donc mener un nouveau combat...

MM. Cigolotti et Roger, auteurs d'un excellent rapport sur le porte-avions de nouvelle génération, m'ont interrogée sur cet outil fondamental pour notre autonomie stratégique. Nous travaillons depuis fin 2018 à différentes options. Les arbitrages seront rendus et annoncés très prochainement.

En 2021, 261 millions d'euros seront engagés pour poursuivre les études du porte-avions de nouvelle génération. Comme nous l'avions souligné lors du débat sur la loi de programmation militaire, l'essentiel des crédits liés à la réalisation de ce porte-avions concernera la prochaine loi de programmation militaire et la suivante. Notre objectif est de disposer d'un porte-avions de nouvelle génération opérationnel en 2038, raison pour laquelle les décisions doivent être annoncées sans tarder.

Monsieur Roger, il ne m'est pas possible de vous répondre sur la durée de vie du porte-avions *Charles de Gaulle*. Dans sept à huit ans, après le prochain arrêt technique majeur prévu, nous aurons une meilleure idée du potentiel résiduel de ce navire. Il ne m'est pas possible de répondre aujourd'hui de façon documentée.

En ce qui concerne les ateliers de maintenance de Hop !, à Morlaix, Air France a annoncé qu'elle allait engager un plan de sauvegarde de l'emploi à l'échéance de 2023. La direction d'Air France s'est rapprochée du ministère des armées pour examiner les possibilités de reclassement dans ce bassin d'emplois. Les services de recrutement sont sensibilisés et disposés à examiner les candidatures de ceux des salariés intéressés pour intégrer le ministère des armées. Le processus en est à ses débuts.

Je vous prie de bien vouloir m'en excuser, monsieur le sénateur, mais je ne connais pas l'entreprise de Quimper que vous avez mentionnée. Dans vos circonscriptions, dans vos territoires, faites savoir aux entreprises concernées que nous sommes à leur disposition. Nous sommes là pour tenter de répondre du mieux possible à leurs difficultés. C'est la raison d'être de cette équipe de la DGA. Qu'elles ne tardent pas à se manifester : différer la sollicitation des aides auxquelles on peut prétendre conduit souvent à l'aggravation des problèmes.

En ce qui concerne le ComCyber, j'ai rappelé, lors de mes deux déplacements à Rennes, les engagements que nous avons pris en termes d'effectifs dans le cadre de la loi de la loi de programmation militaire : recrutement de 1 100 cybercombattants sur la période 2019-2025 et réalisation d'un certain nombre d'infrastructures. J'ai inauguré un premier bâtiment en 2019, deux autres sont en construction pour accueillir les cybercombattants qui seront recrutés d'ici à 2025.

Le dispositif que j'ai annoncé part d'un constat simple : nous avons besoin d'une cybersécurité de bout en bout. Nos propres systèmes sont la cible régulière d'attaques en nombre croissant. Au fur et à mesure que nous renforçons nos défenses pour protéger nos systèmes souverains, les attaques des *hackers* se reportent sur ce qu'ils imaginent être le maillon faible, à savoir les industriels et leurs systèmes d'information. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place ce dispositif, particulièrement destiné aux PME les moins outillées : 4,5 millions d'euros sont dédiés à la prise en charge de 50 % des dépenses engagées par les PME pour remettre à niveau leurs systèmes d'information avec un plafond de 14 000 euros hors taxes. Nous pourrions vous fournir tous les éléments sur les entreprises ayant déjà bénéficié de ce dispositif qu'elles ont accueilli avec beaucoup d'intérêt et de satisfaction.

Vous m'avez également interrogée sur l'opération Amitié. Je vous remercie des propos que vous avez eus pour ceux de nos militaires engagés dans cette opération. Je m'efforcerai de les leur transmettre.

Le coût de cette opération est aujourd'hui estimé à 8 millions d'euros. Ces montants ne sont pas susceptibles d'affecter en profondeur le niveau des surcoûts OPEX. Toutefois, il ne s'agit que d'une provision et je ne suis pas en mesure de vous indiquer aujourd'hui le montant définitif des opérations extérieures et des opérations Sentinelle et Résilience, car l'année 2020 n'est pas encore terminée. Nous devons tenir compte à la fois de facteurs majorants – la hausse des effectifs dédiés à l'opération Barkhane, par exemple – et minorants – la moindre utilisation de munitions dans le cadre de l'opération Chammal, les avions basés en Jordanie effectuant désormais essentiellement des opérations de reconnaissance et de surveillance. La somme de ces effets nous donnera le montant définitif des surcoûts OPEX.

La provision inscrite est importante : elle a été progressivement relevée pour atteindre 1,2 milliard d'euros, l'année dernière, en incluant la masse salariale des opérations intérieures. Rendez-vous dans quelques semaines, lorsque nous examinerons ensemble le projet de loi de finances rectificative.

Je vous remercie aussi des propos très positifs tenus à l'égard des personnels du service de santé des armées (SSA) qui n'ont compté ni leur temps ni leur cœur dans les opérations conduites lors de la première vague de cette crise sanitaire, en particulier dans le Grand-Est.

Voilà quelques jours, je me suis exprimée sur le futur du service de santé des armées pour rappeler d'abord qu'il a dû conduire, comme beaucoup d'autres services au sein de notre ministère, des restructurations extrêmement importantes et exigeantes. Nous sommes arrivés au terme de ce plan de transformation.

Je n'ai pas attendu la crise sanitaire pour prendre une première décision conservatoire : le plan SSA 2020 prévoyait d'aller plus loin, mais nous avons décidé, dès 2017, avec Geneviève Darrieussecq, de faire remonter le niveau des effectifs. Par ailleurs, nous avons consacré, de 2017 à 2020, 31 millions d'euros aux revalorisations salariales afin de rendre le SSA attractif pour les praticiens et les personnels médicaux.

Il me paraît important de tracer une feuille de route pour le SSA, en pleine adéquation avec celle de nos armées dans la loi de programmation militaire. Il s'agit d'abord de réaffirmer la finalité de ce service : répondre aux besoins médicaux de nos forces. Je le dis de manière assez solennelle, mais cela ne signifie nullement que le service de santé ne pourrait participer de nouveau à la gestion nationale d'une deuxième vague épidémique. Toutefois, la mission de ce service est de permettre à nos forces de se déployer, de combattre avec l'assurance que des médecins, des infirmiers, des auxiliaires médicaux sont au plus près de la ligne de front.

Je souhaite redéfinir la relation du service de santé des armées avec le système de santé publique. Encore une fois, il ne s'agit pas de nous soustraire, mais de rappeler que notre contribution ne peut se faire qu'à la hauteur de nos moyens. Le service de santé des armées est complémentaire du service de santé publique, mais ne peut aucunement s'y substituer. La disproportion est trop grande.

J'ai confirmé notre choix de deux grandes plateformes hospitalières militaires : une au nord, constituée des deux hôpitaux de Percy et de Bégin ; une au sud, avec les hôpitaux Laveran, à Marseille, et Sainte-Anne, à Toulon. J'ai souligné que nous continuerions d'investir dans ces hôpitaux et précisé que l'hôpital de Clermont-Tonnerre, à Brest, sera renforcé pour faire face aux besoins très spécifiques de nos marins, en particulier ceux qui participent à la force océanique.

Certains hôpitaux ont déjà commencé à se rapprocher du système de santé publique. Je souhaite que nous réengagions une discussion avec les partenaires locaux : des changements importants sont intervenus à la tête de grandes villes comme Lyon, Bordeaux, Metz... Je souhaite que nous poursuivions ces transformations en lien étroit avec les territoires de santé, tout en restant attentifs à ce que les projets répondent à la satisfaction des besoins des armées.

La crise sanitaire a montré la forte complémentarité entre la médecine hospitalière et celle des forces. Il nous faut donc travailler à les rapprocher, du moins à leur permettre de mieux travailler ensemble.

Cette feuille de route va également se traduire par un effort en termes d'effectifs : nous allons augmenter de 15 % le nombre d'élèves praticiens de nos écoles. De même, 160 millions d'euros viendront compléter les ressources programmées dans la LPM, à la fois pour réinvestir dans le ravitaillement sanitaire – il est indispensable de reconstituer nos stocks après ces derniers mois –, pour améliorer notre réponse face au risque biologique, pour remettre à niveau la numérisation du système de santé des armées et pour financer des développements capacitaires. Dès 2021, 28 millions d'euros seront mobilisés, au sein de cette enveloppe de 160 millions, pour mieux répondre à la remontée en puissance du SSA.

Les programmes réalisés en coopération avec l'Allemagne, à savoir SCAF et le système terrestre MGCS, sont très actifs. Ces derniers mois, nous avons signé des accords et lancé des études sur le SCAF. La livraison de ce démonstrateur est prévue pour 2026. Il en va de même pour le char de combat du futur : ma collègue allemande et moi avons signé, en pleine crise sanitaire, le premier accord-cadre de coopération sur la phase de construction du démonstrateur du projet MGCS. L'Allemagne a notifié, en mai dernier, le premier contrat correspondant. Les choses sont en cours. Il reste encore beaucoup de travail à accomplir.

La partie allemande se montre très attentive au bon avancement du projet de char de combat du futur, en parallèle de celui de système de combat aérien du futur. L'entreprise KNDS a vocation à jouer un rôle important au sein de ce programme d'équipements.

En ce qui concerne l'intelligence artificielle, je veux souligner combien le ministère des armées est investi sur ces questions. Nous travaillons à nous donner les moyens nécessaires, à travers l'Agence d'innovation de défense et les investissements prévus dans le cadre de la loi de programmation militaire, pour ne pas prendre de retard. La prise en compte de l'intelligence artificielle dans les systèmes d'armes est un enjeu majeur.

Il s'agit également d'une question éthique, raison pour laquelle j'ai créé un comité ministériel d'éthique. Son rôle consiste à nous aider à appréhender la prise en compte de l'intelligence artificielle dans l'ensemble de nos systèmes et ses conséquences éventuelles. Plus largement, il s'agit de penser les usages des armes du futur – je pense notamment à la robotisation d'un certain nombre de systèmes d'armes. Ce comité vient de me rendre un

premier rapport dont vous aurez communication très rapidement. Nous voulons qu'il contribue à nourrir ce débat nécessaire.

Monsieur le sénateur, vous avez raison de souligner que nous avons consacré, ces dernières années, une part croissante du budget aux OPEX, raison pour laquelle nous avons relevé la provision. Cette dernière n'a pas vocation à croître en 2021. Bien évidemment, tout cela peut changer en fonction du contexte international et du déploiement de nos forces.

Monsieur le président, je ne pense pas que ce soit le moment de revenir en détail sur l'opération Barkhane. Je sais que votre commission souhaiterait consacrer une audition entière à ces questions d'une très grande importance. Je suis à votre entière disposition pour évoquer l'évolution de la situation au Sahel et celle de notre engagement.

M. Christian Cambon, président. – L'opération Barkhane pose beaucoup de questions. L'accueil triomphal des prisonniers libérés, organisé par Iyad Ag Ghali, terroriste le plus recherché par la France, fait froid dans le dos. J'imagine que nos soldats, ce soir, à Gao, ne sont pas très rassurés. Nous prenons acte de vos déclarations, soulignant que la France n'a pas été partie prenante dans cette libération.

Le sujet est trop important. Nous en parlerons lors d'un débat que nous essaierons de tenir prochainement. Je souhaitais simplement vous faire part de l'émotion que cette affaire suscitait au sein de notre commission : les parlementaires votent la prolongation des opérations extérieures, ce qui nous rend en quelque sorte responsables de la sécurité de ces femmes et de ces hommes. Savoir qu'une partie de ces terroristes avérés est de nouveau en liberté et qu'ils sont accueillis triomphalement par M. Ag Ghali ne nous rassure pas.

Mme Florence Parly, ministre. – Je voulais répondre à Mme Garriaud-Maylam : les Français de l'étranger ont toute légitimité pour rejoindre la réserve citoyenne, réserve bénévole, destinée à renforcer l'esprit de défense et le lien armée-nation. Nous devons nous efforcer de faciliter leur engagement. C'est aussi le rôle de nos attachés de défense. Nous y travaillons et la ministre déléguée veillera à donner un contenu concret à cette intention.

M. Christian Cambon, président. – Merci, madame la ministre, de cette première intervention qui nous fait entrer dans l'examen de votre budget.

Je retiens plusieurs éléments positifs : stabilisation du système de rémunération, feuille de route du SSA, respect des rythmes de livraison des équipements, soutien aux petites et moyennes entreprises – et c'est justement le tissu industriel des sous-traitants qui nous inquiète, chaque retard créant des difficultés.

Nous regarderons de près la question du produit de la vente des Rafale. J'aurais souhaité qu'un compte d'affectation spéciale soit créé. Nous serons à vos côtés pour faire en sorte que ces crédits vous reviennent et qu'on ne reparte pas à l'assaut de sommes qui vous sont absolument nécessaires pour reconfigurer nos forces aériennes.

Nous pouvons encore nous déplacer sur les installations militaires. Vous allez bénéficier de la plus grande attention de notre part. Nous allons rencontrer les forces armées là où elles se trouvent, y compris les forces prépositionnées et les forces de souveraineté pour leur manifester le soutien du Parlement et singulièrement celui du Sénat dans les missions tout à fait difficiles qu'elles accomplissent avec des matériels souvent encore trop obsolètes.

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

La réunion est close à 18 h 35.

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD) (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la prévention de la consommation illicite et à la réduction du trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, et des délits connexes - Désignation d'un rapporteur

M. Christian Cambon, président. – La commission a nommé M. Gilbert Bouchet rapporteur du projet de loi n° 485 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la prévention de la consommation illicite et à la réduction du trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, et des délits connexes.

La réunion est ouverte à 11 heures 30.

Projet de loi de finances pour 2021 – Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin, pour la première fois devant notre commission renouvelée, le général François Lecointre, chef d'état-major des armées. Nous sommes en nombre restreint, pour respecter les contraintes sanitaires, et certains de nos collègues nous suivent en visioconférence.

Merci de vous être rendu disponible pour cette audition traditionnelle, au moment de débiter l'examen du projet de loi de finances. Avant toute chose, je voudrais vous redire, au nom de la commission, combien nous souhaitons, par votre intermédiaire, transmettre un message de confiance et de remerciement à nos forces armées qui représentent la France sur les cinq continents et sur tous les océans, toujours dans une mission de recherche de la paix. Nous savons qu'ils le font avec courage et dévouement. Je souhaite que ce message leur soit

transmis pour qu'ils comprennent que le Parlement, et plus particulièrement le Sénat et notre commission, est à leurs côtés. Nous n'oublions pas que le Parlement vote solennellement la prolongation des opérations extérieures (OPEX) au-delà de quatre mois. Nous nous sentons donc aussi responsables non seulement de leurs conditions de vie, mais aussi de leurs équipements et de leur sécurité. C'est bien le sens de la mission que nous allons exercer à travers l'examen du budget.

Le budget est aussi la traduction concrète de l'application de la loi de programmation militaire (LPM). La ministre des armées nous a présenté hier les grandes lignes du budget. Les chiffres qui nous ont été donnés semblent témoigner de la juste application des principes énoncés dans la LPM, ce dont nous nous réjouissons. Encore une fois, c'est bien la condition militaire qui nous importe.

À cet égard, nous avons été particulièrement émus des événements récents qui se sont déroulés au Mali. Si nous nous réjouissons du retour d'une otage française sur le territoire national, quels que soient ses choix futurs, je tiens à vous faire part de notre inquiétude sur les conditions de cette libération. Les autorités maliennes ont ainsi libéré un nombre tout à fait significatif de délinquants, dont certains sont des terroristes confirmés ayant du sang sur les mains, notamment celui de nos ressortissants.

En tant que responsables de la défense, au sein de notre commission, nous avons une pensée plus particulière pour les soldats qui se battent, pour leurs familles et pour les familles des soldats blessés ou tués. Nous nous interrogeons sur les conditions réelles de ces libérations. Quelles motivations ont pu conduire la junte malienne actuellement au pouvoir à réaliser cette opération ? Nous avons été extrêmement choqués de voir comment ces terroristes ont été fêtés par l'un de leurs dirigeants, terroriste parmi les plus recherchés par notre pays. Ce sentiment est partagé dans l'ensemble des groupes de notre commission.

Je reviens au thème de notre audition qui concerne les questions budgétaires. Je laisserai mes collègues vous interroger, mais je voudrais rappeler deux préoccupations fortes : 2021 sera l'année de l'actualisation de la LPM. La commission s'y prépare et a déjà mené plusieurs travaux en ce sens. Nous souhaitons que cette actualisation prenne la forme d'une loi. Selon vous, est-ce bien l'intention du Gouvernement ? Vous vous souvenez combien le Parlement, et singulièrement le Sénat, a permis de solidifier les engagements de la LPM qui permettent de remettre à niveau nos forces armées qui en ont tant besoin.

D'autre part, à travers cet exercice budgétaire 2021, nous attendons un certain nombre d'arbitrages sur des grands sujets. Je pense au porte-avions de nouvelle génération qui a fait l'objet d'un premier rapport. Je pense également à l'avenir du sous-marin nucléaire d'attaque *la Perle* : quand va-t-on décider si ce sous-marin doit faire l'objet de réparations et connaître les conséquences de cet accident sur l'ensemble des forces sous-marines ?

Nous nous interrogeons bien évidemment sur la commande des Rafale supplémentaires à la suite du contrat grec : si l'on se réjouit de voir, à travers la mise à disposition d'un certain nombre d'appareils d'occasion et la vente de six Rafale neufs, une brique supplémentaire à la construction de l'Europe de la défense, il convient qu'elle ne se fasse pas au détriment de nos forces aériennes. Nous serons demain sur la base d'Évreux et nous voulions connaître votre sentiment sur les conséquences pour l'armée de l'air. Pensez-vous que nos industriels pourront réellement augmenter les cadences de production pour rattraper au plus vite ce départ des Rafale qui vont être mis, pour partie, à disposition de la Grèce dès l'été prochain ?

Je vous laisse la parole, mon général.

Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées. – Je voudrais tout d'abord vous adresser mes félicitations, monsieur le président, pour votre réélection, ainsi qu'aux nouveaux sénateurs qui rejoignent cette commission aussi essentielle pour nous.

Vous avez souligné, à juste titre, le rôle du Parlement. Les armées sont très attachées à ce que les parlementaires aient une vision la plus claire possible de l'état de leur reconstruction et de leurs engagements. Il est très important pour nous de nous sentir soutenus par la société française dont vous êtes l'émanation. Ce rendez-vous traditionnel est extrêmement important. J'ai d'ailleurs, à chaque fois, beaucoup de plaisir à échanger avec les sénateurs, comme avec les députés.

Je voudrais tout d'abord revenir sur la libération des prisonniers détenus dans les prisons maliennes en contrepartie de la libération d'otages, notamment Sophie Pétronin et Soumaïla Cissé. Que les choses soient bien nommées : notre adversaire n'est pas un groupe armé d'opposition au régime malien. Il s'agit bien d'une organisation terroriste internationale. Les groupes terroristes que nous combattons au Mali ont fait allégeance à Al-Qaïda et visent à contrevenir directement à la sécurité des Français et sur le territoire national et à l'étranger.

De la même façon, on ne peut comparer ces personnes aux militaires français. Nos soldats appartiennent à une armée régulière. Ils se battent dans le respect du droit international, dans le respect du droit de la guerre, en maîtrisant leur violence, guidés en permanence par une éthique particulièrement exigeante. En aucun cas on ne peut comparer la façon dont nos soldats remplissent admirablement leur mission au comportement des groupes armés terroristes auxquels nous sommes confrontés. Des soldats français n'auraient jamais l'idée, pour obtenir la libération de leurs prisonniers, de prendre des otages dans la population civile !

Certains propos qui ont été tenus au moment de la libération de Mme Pétronin risquent de fausser l'appréciation que l'on doit avoir de la situation au Mali et de l'engagement des armées françaises. Notre engagement reste guidé par la volonté d'abattre l'hydre terroriste et de garantir la sécurité des Français. Soyez assurés que nous adresserons, avec la ministre des armées, ce message à nos soldats. Il doit être très clair pour l'ensemble des familles qui ont perdu des leurs dans les combats que nous menons au Mali depuis des années que nous ne déviions pas de ligne, que notre combat reste le même et qu'il est tout aussi légitime qu'il l'était.

En ce qui concerne cette libération d'otages, je confirme que la France n'a en rien été impliquée dans des négociations d'aucune sorte avec ce groupe terroriste que nous continuerons de combattre avec la dernière détermination.

En février dernier, devant l'École de guerre, le Président de la République a réaffirmé sa volonté de doter la France « d'un outil de défense complet, moderne, puissant, équilibré, mis en œuvre par des armées réactives et tournées vers l'avenir ». Il a confirmé, à cette occasion, « un effort budgétaire inédit » au service de cet objectif, à savoir la loi de programmation militaire 2019-2025. Cette troisième annuité de la LPM confirme la volonté présidentielle.

Notre objectif n'a pas changé : disposer, à l'horizon 2030, au terme d'une deuxième loi de programmation, d'un modèle d'armée complet qui permettra de garantir le

maintien de la crédibilité de la dissuasion nucléaire et d'engager les armées françaises à la fois dans la situation opérationnelle de référence et dans une hypothèse d'engagement majeur dimensionnant pour nos forces.

Le niveau d'engagement des armées reste élevé, particulièrement cette année en raison du *surge* décidé par le Président de la République, débuté fin janvier dernier.

Depuis le début de l'année, un peu plus de 7 800 hommes sont engagés chaque jour en opération extérieure et 12 500 sur le territoire national.

Pour l'armée de terre, l'opération Barkhane représente plus de 500 véhicules blindés – lourds et légers – et plus de 400 véhicules logistiques – camions de transports et de dépannage, moyens de manutention...

Aujourd'hui, 110 véhicules de l'avant blindé (VAB) Ultima sont déployés sur le théâtre pour un parc total de 290 véhicules et pour un parc opérationnel de 211. Un peu plus de 50 % de nos VAB Ultima opérationnels sont déployés en opérations extérieures. Il est donc particulièrement important de remplacer ces équipements indispensables pour l'emploi des forces dans le cadre de cette loi de programmation. Il est essentiel de parvenir à un niveau de performance de ces équipements qui garantisse à la fois l'efficacité de nos armées et la protection de nos soldats.

Pour la marine, l'opération Irini a vu l'engagement de la frégate de lutte anti-sous-marine *Latouche-Tréville*. Cette frégate, admise en service actif en 1990, sera remplacée dans ses fonctions de lutte anti-sous-marine par la frégate *La Fayette Courbet* rénovée, le temps de voir arriver la série des cinq premières frégates de défense et d'intervention dont la commande est prévue en 2021.

Les chiffres de l'engagement de certaines capacités phares sur l'année parlent d'eux-mêmes : les trois porte-hélicoptères amphibies et les six frégates multimissions (Fremm) totaliseront chacun, d'ici à la fin de l'année, plus de 130 jours de mer en moyenne. Ces chiffres sont à rapprocher de la norme définie par la LPM de 110 jours par bâtiment. On voit là le poids des engagements opérationnels sur notre modèle d'armée, les opérations Résilience et Amitié s'étant notamment ajoutées aux opérations extérieures.

Les Fremm sont régulièrement engagées dans les opérations en Atlantique Nord, en Méditerranée et dans le détroit d'Ormuz pour l'opération Agenor.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, le cas du drone *Reaper* est significatif. Nous possédons aujourd'hui trois systèmes : deux sont déployés à Niamey dans le cadre de l'opération Barkhane, le dernier est mis en œuvre en métropole pour la préparation opérationnelle. La livraison d'un quatrième système nous permettra de ramener le taux de projection de cette capacité à 50 %. Il y a donc urgence et nécessité absolue de respecter le cadencement des livraisons prévu par la loi de programmation militaire.

La LPM a constitué un véritable ressort de sortie de crise et un outil de rebond. En liaison avec la DGA, c'est en nous appuyant sur la LPM que nous avons pu identifier en amont le potentiel de rebond et reprendre, dès la fin du confinement, la gestion 2020 en procédant au lancement d'opérations en substitution des annulations rencontrées.

L'évaluation provisoire des effets de la crise sanitaire est de 1,1 milliard d'euros de moindres paiements en 2020, compensés par 300 millions d'euros de dépenses

supplémentaires liées à la crise et par la mobilisation de mesures nouvelles à hauteur de 800 millions d'euros.

L'intégralité des crédits non consommés a été redéployée au profit d'un plan de rebond comprenant principalement des crédits destinés au soutien de la filière aéronautique et se traduisant par des commandes anticipées d'avions, d'hélicoptères et de drones militaires. Il s'agit d'apporter ainsi un soutien concret et immédiat à la préservation de l'emploi, en particulier dans les PME de la filière, et de conserver les objectifs de livraisons capacitaires globaux de la loi de programmation militaire. Nous retomberons sans doute sur nos pieds mi-2021, voire fin 2021.

Figurent parmi ces commandes anticipées trois avions de transport stratégique A330 qui seront transformés à terme en avions ravitailleurs multirôle (MRTT), avec deux livraisons dès 2020, un avion léger de surveillance et de renseignement, avec notification avant fin 2020, et enfin des drones de surveillance navals, là aussi avec notification avant fin 2020.

Sur le plan des effectifs, nous avons pu limiter les effets de la crise avec une reprise très dynamique des recrutements. L'armée de Terre estime qu'elle aura réalisé son plan de recrutement à 98 % d'ici à la fin de l'année. Par ailleurs, un ralentissement des sorties permet d'envisager l'atteinte des cibles d'effectifs pour la fin d'exercice.

Enfin, l'exécution de la LPM constitue un levier essentiel au soutien de l'économie et des territoires. Les armées et leurs soutiens en région représentent un budget de fonctionnement de 3,7 milliards d'euros. La plupart des marchés de soutien font l'objet de contrats passés localement avec des TPE ou des PME.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, les livraisons d'aéronefs ont été conformes aux commandes : un A400M Atlas, ce qui permet à la flotte de passer à dix-sept appareils ; un avion-ravitailleur multirôles MRTT Phénix qui permet de faire passer la flotte à trois appareils sur une cible de quinze ; un C130J qui permet de faire passer la flotte à quatre appareils et d'atteindre ainsi notre objectif 2025. Ces livraisons nous offrent une amélioration des capacités d'appui aux opérations avec le transport stratégique et tactique et le ravitaillement en vol, capacités extrêmement sollicitées aujourd'hui, notamment au Sahel ou dans d'autres cadres comme l'opération Hamilton.

L'armée de terre devrait recevoir quatre-vingt-dix Griffon d'ici à la fin de l'année. Le plan de livraison initiale prévoyait 128 véhicules Griffon, mais nous rattraperons ce retard l'an prochain.

Pour la marine, nous aurons un Atlantique 2 rénové déjà livré ; un second le sera d'ici à la fin de l'année, ce qui permet de faire face à la complexification de la lutte anti-sous-marine.

En termes de cohérence générale de notre modèle, 200 missiles à moyenne portée ont été livrés en 2020. Nous disposerons ainsi de stocks suffisants pour les opérations en cours et pour garantir la réactivité de nos armées en cas de nouvelles interventions.

Ce projet de loi de finances confirme l'ambition rappelée par le Président de la République en passant de 32,2 milliards d'euros en 2017 à 39,2 milliards en 2021. Cette évolution est conforme à la LPM. Il s'agit d'un effort manifeste dont nos forces commencent

d'ores et déjà à sentir les premiers effets. Je mesure bien l'exigence qui pèse sur les armées face à cet effort budgétaire sans précédent.

Le renouvellement des capacités opérationnelles se fait selon deux axes : modernisation et réparation.

Certaines capacités arrivent aujourd'hui à obsolescence. Je pense notamment aux véhicules de l'avant blindé d'évacuation sanitaire dont le niveau de protection est insuffisant ou aux hélicoptères Alouette 3 de la marine nationale dont le remplacement est inéluctable compte tenu de leur âge et de leurs performances.

Dans le cas des hélicoptères de la marine, nous sommes contraints de recourir à la mise en place d'une flotte intérimaire H160 et Dauphin, par contrat de location, pour éviter une rupture capacitaire entre le retrait des Alouette et l'arrivée de l'hélicoptère interarmées léger (HIL). En 2021, trente HIL seront commandés au profit des trois armées.

Face à la menace IED au Sahel, nous avons d'ores et déjà déployé 14 VAB au standard contre-IED en bande sahélo-saharienne et commandé la mise à un standard contre-IED supérieur de 45 VAB supplémentaires. Cette solution vise à nous permettre de tenir jusqu'à l'arrivée des nouveaux véhicules d'évacuation sanitaire Scorpion, Serval ou Griffon à partir de 2023.

Je ne vais pas vous détailler ici l'ensemble des livraisons attendues en 2021 pour m'en tenir à certaines livraisons emblématiques.

Nous prévoyons l'admission au service actif, en 2021, du sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Suffren, premier de série du programme Barracuda dont la cible est de six bâtiments. Le Suffren remplacera un SNA de la classe Rubis et apportera de nouvelles capacités de frappe contre terre, une meilleure mise en œuvre de forces spéciales et l'amélioration des qualités acoustiques, ce qui nous permettra de maintenir la capacité sous-marine française au premier niveau mondial.

En 2021, 157 Griffon viendront remplacer des VAB, dont certains datent des années quatre-vingt. Notre objectif est la projection d'un premier groupement tactique interarmes Scorpion fin 2021 au Sahel, avec une trentaine de Griffon qui remplaceront autant de VAB déployés et qui apporteront non seulement une meilleure protection et mobilité à nos soldats, mais aussi des capacités de numérisation à même de faire considérablement évoluer la manœuvre d'infanterie.

Nous recevrons les vingt premiers Jaguar, équipés d'un canon de 40 millimètres, qui remplaceront une partie du parc d'AMX 10 RC vieillissants et arrivés au bout de leurs capacités d'évolution.

Nous avons enfin prévu la livraison de trois MRTT afin de poursuivre la rationalisation de la capacité de transport stratégique et de ravitaillement en vol et de conforter les contrats opérationnels, notamment ceux liés à la dissuasion nucléaire. Nous disposerons fin 2021 d'un parc de six engins, ce qui nous permettra de poursuivre le retrait de service d'équipements anciens, notamment des KC135 commandés par le général de Gaulle...

Le second axe repose sur la réparation, par comblement des ruptures ou des réductions capacitaires et restauration de la cohérence du modèle.

La livraison de quatorze mirages 2000D rénovés, dont l'avionique a été modernisée et l'armement diversifié, est prévue afin d'améliorer les capacités de bombardement et d'appui feu. Vous voyez bien tout l'intérêt que cela présente, par exemple, dans le cadre de l'opération Barkhane.

Je pense également à la livraison d'une frégate La Fayette rénovée – le *Courbet* –, équipée d'un sonar de coque lui donnant les capacités de détection sous-marines qui lui faisaient défaut afin de maintenir notre capacité de quinze frégates de premier rang, en attendant son remplacement par une frégate de défense et d'intervention.

Pour ce qui concerne la restauration de la cohérence, nous recevrons, en 2021, 12 000 armes individuelles du fantassin et 650 paires de jumelles de vision nocturne Onyx, poursuivant ainsi le renouvellement de cet équipement qui occupe une place centrale dans la capacité du combattant, mais aussi dans son moral.

Nous recevrons également un lot de missiles de croisière navals pour SNA Barracuda et dix-huit missiles Aster 30 pour la Fremm de défense aérienne.

Nous aurons aussi la livraison de 440 A2SM et de 14 pods de désignation laser Talios qui permettront d'améliorer les capacités de nos Rafale, en particulier dans le domaine de l'appui aérien rapproché. Il s'agit, là encore, de veiller à la cohérence d'un modèle qui ne passe pas seulement par des plateformes principales, mais aussi par des équipements d'accompagnement indispensables à l'emploi opérationnel.

Nous avons également le souci de préserver l'effort de préparation opérationnelle. Pour l'année 2020, les niveaux seront globalement atteints, en dépit de l'impact fort de la crise sanitaire. Ainsi, l'armée de terre devrait atteindre un niveau de soixante-dix-huit jours de préparation opérationnelle par homme d'ici à la fin de l'année, pour une cible initiale de quatre-vingt-un jours par homme et un objectif final, en 2025, et quatre-vingt-dix jours.

Pour les pilotes de chasse de l'armée de l'air et de l'espace, on devrait atteindre un niveau de 151 heures de vol par pilote contre 164 prévues, avec un objectif de 180 heures en 2025.

Enfin, nous devrions être au-dessus pour les bâtiments de combat de haute mer de la marine nationale : 102 jours de mer contre un objectif de 96 jours pour cette année et 100 en 2025.

Les objectifs de préparation opérationnelle pour 2021 sont ambitieux, c'est une nécessité. Ils sont indispensables à l'atteinte de nos objectifs opérationnels dans nos engagements extérieurs et à la préservation de la vie de nos hommes. Une armée mal entraînée est une armée qui court des risques en opération. Je suis optimiste quant à leur atteinte.

La préparation de l'avenir est complémentaire de cette restauration de capacité, de ce renouvellement et de cette réparation. Elle nous oriente également vers ce que seront les armées en 2040. La LPM actuelle ne va pas d'emblée se traduire par des livraisons de capacités d'avenir, mais doit en préparer le lancement.

Je pense bien évidemment aux grands programmes structurants SCAF, MGCS et au drone MALE européen. Nous avons l'intention de structurer la coopération internationale

autour de ces grands projets, de fédérer nos partenaires autour de la France et de créer ainsi une véritable souveraineté européenne.

Sur ce chemin, le besoin de plusieurs capacités que nous avons identifiées se révèle plus urgent qu'initialement anticipé. Ainsi, dans le domaine informationnel ou dans le domaine cyber, nous devons investir dès aujourd'hui pour développer nos capacités opérationnelles. Il ne s'agit pas de combler des ruptures capacitaires, mais bien de se doter de nouvelles capacités : moyens de lutte informatique défensive et offensive. Le budget cyber sera ainsi porté à 201 millions d'euros en 2021.

C'est également le cas de l'espace avec un budget de 624 millions d'euros. Nous prévoyons le lancement de la construction des infrastructures du commandement de l'espace auquel nous souhaitons ajouter un centre d'excellence de l'OTAN et la livraison de satellites d'observation, de télécommunication et une première capacité d'écoute spatiale avec les trois satellites du système Ceres.

Enfin, 2021 sera la première année du cadre financier pluriannuel pour le fonds européen de défense, doté de 7 milliards d'euros, avec l'élaboration d'un programme de travail avec la Commission pour développer des projets capacitaires en coopération.

La préparation de l'avenir, c'est également l'innovation de défense avec une organisation et des méthodes nouvelles. L'objectif est d'accélérer le développement et le déploiement des innovations auprès des utilisateurs, d'optimiser et de fluidifier les processus et de conserver une capacité d'adaptation indispensable.

Les moyens associés s'élèveront à 922 millions d'euros en 2021. Le système reposera sur un fonctionnement volontairement décentralisé avec un réseau d'innovation dans les territoires composés des « laboratoires d'armées » et des centres de la DGA. Enfin, le fonds Definnov, doté de 200 millions d'euros en 2021, est un outil important qui permettra d'orienter les financements disponibles vers la participation au développement de technologies duales prometteuses.

En ce qui concerne le maintien en condition opérationnelle, le projet de loi de finances pour 2021 confirme l'effort important sur nos crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) pour améliorer nos taux de disponibilité, régénérer nos matériels et, à terme, remonter l'activité vers les normes prévues par la LPM.

Conformément à l'effort de reconstruction porté par des investissements pluriannuels, les crédits d'EPM augmenteront de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Ils nous permettront en particulier de poursuivre la verticalisation des contrats mis en œuvre par la direction de la maintenance aéronautique (DMAé).

Les équipements de proximité sont importants. Financés au titre du programme 146, mais également à celui du programme 178, ils profitent directement à nos soldats et à l'amélioration des conditions d'exercice de leur mission. Je pense notamment à la livraison de gilets pare-balles appelés structures modulaires balistiques (SMB). Il s'agit d'un programme important en termes de garantie de la sécurité. Ces SMB permettront à nos soldats de bénéficier d'une ergonomie améliorée et d'une grande modularité.

Ce programme bénéficie sur la durée de la LPM d'un effort financier de près de 140 millions d'euros pour l'acquisition de 109 000 SMB. À ce jour, 13 200 structures modulaires balistiques ont été livrées.

Le treillis F3, issu du programme Félin, marque un saut qualitatif avec une protection renforcée contre le risque « feu » et une meilleure résistance. Mis en place au profit des forces en opération extérieures depuis 2019, ce nouveau treillis est en cours de déploiement dans les unités Félin de l'armée de terre et doit être généralisé progressivement à partir de 2024, avec une cible d'acquisition de 1 400 000 treillis pour un coût de près de 200 millions d'euros. À ce jour, 411 860 treillis F3 ont été livrés.

De même, nous avons passé commande de 15 000 pistolets semi-automatiques.

En ce qui concerne les infrastructures, le budget confié aux armées, directions et services dans ce domaine très sensible augmente de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 70 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui nous permettra d'améliorer progressivement les conditions de travail et d'accueil dans les régiments, ports et bases aériennes. L'effort bénéficiant aux hébergements se poursuit également en 2021, avec 256 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 95 millions d'euros de crédits de paiement.

La singularité de la condition militaire n'est pas liée uniquement à des questions de statut et de rémunération, aussi importantes soient-elles.

La nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) va être lancée l'année prochaine, dans des proportions que nous souhaitons tous plus importantes. Toutefois, il s'agit d'un premier objectif calendaire atteint avec 38 millions d'euros prévus pour nouvelle indemnité de mobilité géographique. Cette revalorisation, certes mesurée, est indispensable au soutien à la mobilité et donc à la fidélisation.

Au-delà, c'est la mise en œuvre de l'ensemble de la NPRM que j'appelle de mes vœux, sans retard supplémentaire et au niveau de financement prévu, afin de donner aux armées les leviers dont elles ont besoin en termes de ressources humaines.

Les principes de la singularité sont la disponibilité, la discipline, la réactivité, l'autonomie et une éthique propre. Faire face à l'imprévu suppose la restauration de conditions d'organisation et de fonctionnement des armées. Nous y travaillons avec la ministre depuis trois ans avec des résultats importants – application du principe de subsidiarité, restauration d'une sorte de verticalité des soutiens sous l'autorité des unités de terrain... Il s'agit d'un sujet de fond qui vise également à restaurer la capacité des armées. Je sais que vous suivez ces questions avec attention. Encore une fois, ne limitons pas cette singularité à des questions de rémunération et de statut.

Je dirai enfin un mot de la préparation opérationnelle. La loi de programmation militaire va restaurer et réparer des capacités, préparer l'avenir. Elle est aussi ambitieuse pour notre base industrielle et technologique de défense (BITD). La préparation opérationnelle est tout aussi essentielle pour garantir l'efficacité de nos armées.

L'annuité 2021 me semble en cohérence avec les deux premières années de la loi de programmation militaire. Elle nous permettra d'atteindre l'ambition opérationnelle que j'évoquais au début de mon propos et à laquelle je n'imagine pas que la France puisse

renoncer à l'horizon 2030 au regard de l'évolution du contexte géopolitique et de sa dégradation extrêmement rapide.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, mon général, de cette présentation très complète des moyens mis à votre disposition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Je laisse maintenant la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent vous interroger.

M. Philippe Paul. – J'ai interrogé hier la ministre des armées sur l'intérêt de la Croatie pour l'achat de douze Rafale, mais je n'ai pas obtenu de réponse. Si je calcule juste, avec le contrat grec, vingt-quatre avions de nos escadres, soit 25 % de nos capacités opérationnelles, pourraient être vendus à l'étranger. Pourriez-vous nous donner quelques précisions sur ce sujet ?

Mme Vivette Lopez. – Le ministre de la justice a tout récemment évoqué une solution d'encadrement militaire pour les mineurs et les jeunes majeurs délinquants. Que pensez-vous de cette idée qui n'est pas si nouvelle ?...

Par ailleurs, que préconiseriez-vous pour que la France conserve la maîtrise des flux maritimes nécessaires à son économie ?

M. Cédric Perrin. – Merci de vos propos très forts et très clairs sur la situation au Mali, mon général.

Je voudrais compléter la question de Philippe Paul en vous demandant où seront prélevés les Rafale promis à la Grèce. Si la décision n'est pas encore arrêtée, quelles sont les différentes options envisagées ? Quel pourrait être, *in fine*, l'impact du contrat en cours de négociation avec la Grèce en termes opérationnels ?

Vous connaissez mon attachement à la question des drones. Dans le conflit du Haut-Karabagh, il semblerait que l'Azerbaïdjan utilise des drones suicides israéliens. Il s'agit de munitions à distance, soit guidées, soit programmées, qui s'écrasent sur leur cible avec des effets dévastateurs. L'usage de drones armés turcs est également de plus en plus évoqué. Que pensez-vous de ce type d'armement ? Les usages qui en sont faits deviennent-ils symptomatiques des conflits de demain ? Nous sommes loin des drones rudimentaires dotés d'une charge explosive que l'on a déjà pu observer sur certains théâtres d'opérations. Des groupes armés terroristes pourraient-ils, à l'avenir, mettre la main sur ce type d'engins ? Est-on prêt à affronter ce type de menace et comment envisagez-vous d'y répondre ?

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez évoqué la problématique de l'entretien des matériels et notamment la question de la verticalisation des contrats. Notre commission a pu observer un net accroissement des coûts horaires de maintenance qui impactent assez largement l'effort financier budgétaire initialement prévu dans la LPM. Sans tenir compte de l'augmentation de ces coûts horaires sur l'entretien programmé, sans tenir compte non plus du coût de réparation de *la Perle* et du surcoût lié à l'utilisation d'aéronefs vieillissants, le compte n'y est pas : 900 millions d'euros manquent d'ores et déjà.

L'actualisation de la précédente LPM avait nécessité une inscription budgétaire supplémentaire d'environ 500 millions d'euros. Pouvez-vous nous donner des précisions sur la clause de révision de cette LPM au titre de l'année 2021 ?

M. André Gattolin. – Mon général, vous avez évoqué la préparation de l’avenir et l’horizon 2040. Nous parlons beaucoup des conflits de demain, du rôle de l’espace, de la robotique et des drones. Il est aussi un sujet important, celui de notre défense maritime, la France possédant la deuxième plus grande zone économique exclusive au monde. Nous assistons aujourd’hui à un accroissement des tensions moins terrestres que maritimes – je pense notamment à la mer de Chine méridionale ou à la Méditerranée orientale. Cette situation implique-t-elle une évolution ou une réorientation de nos forces armées ? Faut-il renforcer notre marine et notre aéronavale ou les équilibres définis dans la LPM sont-ils toujours pertinents ?

M. Pascal Allizard. – Nous pouvons tous nous réjouir de constater que l’enveloppe progresse conformément à la trajectoire. Le diable se cache dans les détails, paraît-il : attendons donc de voir si certains détails méritent d’être explorés...

Pensez-vous, mon général, que nous disposons réellement, avec ce budget, des moyens militaires nécessaires pour faire face à la montée des tensions en Méditerranée orientale et dans le Caucase ?

M. Jacques Le Nay. – Le plan de relance globale de 100 milliards d’euros présenté par le Gouvernement en septembre dernier ne comprend pas de volet spécifique pour la base industrielle et technologique de défense (BITD). Depuis la pandémie, la BITD est confrontée à une grave crise économique. Comment garantir, à long terme, le maintien de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique si notre industrie militaire n’est pas sauvegardée ?

Mme Gisèle Jourda. – Je voudrais tout d’abord vous transmettre la question de Mme Conway-Mouret : nos pays européens font face à des risques divers, mais il leur manque une vision stratégique et une culture opérationnelle communes qui leur permettraient de répondre ensemble aux menaces qu’ils identifient. Les initiatives se sont multipliées, ces dernières années, au sein et en dehors des institutions européennes comme la création de l’initiative européenne d’intervention (IEI) ou la boussole stratégique. Mais l’on voit aussi que la France demeure relativement isolée sur le plan politique et diplomatique, notamment au regard de ses positions face aux agissements de la Turquie en Méditerranée orientale. Observez-vous néanmoins des avancées concrètes dans l’élaboration d’une culture stratégique commune au niveau militaire ? Où en est la mise en place de la *task force* Takuba ? Quel est l’apport concret de l’initiative européenne d’intervention ?

Quant à moi, j’aimerais connaître votre opinion sur le rôle des réserves militaires, et notamment sur leur apport aux OPEX ? Les réservistes sont engagés sur les théâtres d’opérations au même titre que les militaires.

Général François Lecointre. – La ministre des armées a clairement répondu hier sur la question des Rafale. Je pense que les objectifs 2025 de 129 Rafale pour l’armée de terre seront tenus. Nous regardons comment réaliser les décalages d’engagements du programme 146 à même de garantir le bon déroulement des choses. À ce stade, je ne dispose pas encore du détail des escadrons où seront ponctionnés les avions à livrer. Nous y travaillons, en lien avec le chef d’état-major de l’armée de l’air. Nous ne nous priverons pas de moyens aériens engagés en opération ni de ceux, absolument indispensables, engagés en permanence dans la posture de protection aérienne nationale.

Par ailleurs, il ne faut pas non plus négliger le poids qu'aura, sur le plan organique, le soutien de ce prospect et de cette vente d'avions à la Grèce. Tous ces sujets sont étroitement étudiés entre l'état-major des armées, l'état-major de l'armée de l'air et le cabinet de la ministre des armées. La mise en place d'une « communauté Rafale » avec la Grèce et d'autres partenaires occidentaux est la garantie d'une interopérabilité extrêmement précieuse. Elle représente aussi un intérêt majeur pour la base industrielle et technologique française.

Il existe effectivement un deuxième prospect croate. Une demande d'offre a été émise en janvier 2020 vers un certain nombre de pays, dont la France. Nous y avons répondu, en septembre dernier, en proposant une cession de douze Rafale d'occasion. Bien évidemment, nous souhaitons des dates de livraison qui s'enchaînent dans le temps avec la cession des Rafale à la Grèce. À défaut, l'effort demandé à l'armée de l'air ne sera pas soutenable.

Si l'ampleur des prospects Rafale devait changer de dimension, la question se posera de l'augmentation des capacités industrielles du groupe Dassault. Il devra alors prendre le risque d'ouvrir des chaînes supplémentaires. De toute évidence, les armées françaises et l'armée de l'air ne peuvent servir d'assurance systématique, comme l'a bien compris l'industriel en question.

Vous avez raison, monsieur Perrin, ce recours de plus en plus important aux drones est inquiétant et nous devons le prendre en compte. Au-delà de l'emploi de drones que l'on peut trouver dans le commerce avec l'emport d'explosifs ou de grenades, comme on a pu le voir sur certains théâtres d'opérations, nous constatons aujourd'hui l'emploi de technologies de plus en plus sophistiquées, accessibles aux groupes armés terroristes ou aux ennemis dits « asymétriques ».

Par ailleurs, ces drones, qui ne sont pas si sophistiqués, constituent une menace importante. Cette situation nous pousse à investir dans la recherche et à développer l'innovation en matière de défense et de lutte anti-drones. Cette menace, qui peut évidemment s'exercer sur le territoire national, est prise très au sérieux par l'état-major des armées et par l'état-major de l'armée de l'air. Nous allons nous doter de meilleures capacités de détection, d'action et de neutralisation.

Madame Lopez, vous m'interrogez sur l'encadrement de délinquants par des militaires, comme l'a évoqué le Garde des sceaux. Je suis toujours très prudent sur ces questions. Mon premier souci est de préserver les capacités des armées, de préserver leurs ressources humaines et de préserver les investissements que la nation consent pour construire un outil de défense efficace. Les armées sont faites pour faire la guerre, non pour participer prioritairement à l'éducation de la jeunesse délinquante.

Un certain nombre d'expérimentations ont déjà été menées depuis une trentaine d'années – je pense au dispositif « Jeunes en équipe de travail », lancé par l'amiral Brac de la Perrière. Il me semble que le rapport entre l'investissement demandé aux armées et les résultats obtenus ont été extrêmement décevants.

Ce que les armées souhaitent faire, c'est essentiellement transmettre leur savoir-faire. Les armées ont une pratique singulière de la discipline, du commandement, de la capacité à créer de la cohésion dont les résultats sont généralement extrêmement satisfaisants. Pour autant, tout cela est orienté vers la mise en œuvre de la force militaire et dans l'engagement au combat. Former de jeunes délinquants au combat pour ensuite les renvoyer

dans la société civile me laisse très circonspect, tout comme la ministre des armées. Bien évidemment, nous sommes prêts à discuter avec le ministère de la justice pour identifier les savoir-faire militaires et les capacités d'éducation propres aux armées qui pourraient être utiles à l'éducation de la jeunesse. Mais, en tout état de cause, les armées sont aujourd'hui calibrées pour être engagées en opérations extérieures ou intérieures. La nation consent un effort important pour les reconstruire dans la perspective d'une ambition opérationnelle de référence qui guide la loi de programmation en cours et la suivante. Ne dispersons pas les moyens et ressources consacrés à un outil dont la vocation est de faire la guerre.

Mme Conway-Mouret m'interroge sur la défense européenne et souligne que la France serait relativement isolée, notamment dans ses prises de position fermes face à la Turquie. Depuis que je suis engagé en tant que général européen, notamment dans le cadre de la mission EUTM Mali, je constate un progrès substantiel de la culture de défense de l'Union européenne. Comme je l'ai souligné dans mon propos liminaire, nous disposons désormais d'un fonds européen de défense, doté de 7 milliards d'euros – ce n'est pas rien. Des dispositifs de coopération structurelle permanente ont été mis en place et 46 projets arrêtés entre 2017 et 2019, la France étant présente dans 35 d'entre eux. Nous avons également un dispositif de vision de la programmation européenne, guidé par le *Headline goal*, qui va orienter les efforts des Européens. De même, l'initiative européenne d'intervention permet de créer une culture commune. Les missions européennes au Mali, en Centrafrique et en Somalie perdurent. Or, à chaque fois que nous avons voulu les faire évoluer de façon plus opérationnelle, nous avons été entendus par nos partenaires européens.

La mise sur pied de la force Takuba, même s'il ne s'agit pas d'une mission européenne, est un vrai succès. Nous pouvons aujourd'hui être fiers d'avoir réussi à entraîner les Européens à nos côtés dans la résolution de la crise sahélienne. C'est un défi qui dépasse le cadre africain, comme l'ont bien compris l'ensemble des Européens. Le premier *task group* franco-estonien est aujourd'hui opérationnel. Les Tchèques vont nous rejoindre, tout comme les Suédois. Les Italiens frappent aussi à la porte.

Même si cette construction demeure lente et imparfaite, nous progressons de façon considérable pour mettre en place une culture et des mécanismes à même de nous permettre de définir une politique européenne de défense et de sécurité, avec une véritable ambition militaire opérationnelle européenne.

Nous connaissons bien les freins à cette ambition européenne de défense. Je pense en particulier au procès assez facilement fait à la France de vouloir opposer l'Union européenne à l'OTAN. Mais nous sommes constants dans notre discours : il existe une vraie complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne. L'un n'est pas à opposer à l'autre. Je crois que nous sommes de mieux en mieux entendus.

M. Cigolotti a évoqué l'augmentation des coûts horaires de l'entretien programmé du matériel liée à la verticalisation des contrats. Les coûts augmentent, certes, mais les courbes de disponibilité technique opérationnelle de ces équipements augmentent également. La verticalisation des contrats permet une plus grande sincérité quant au coût réel du maintien en condition opérationnelle. Je ne crois pas qu'il existe d'autres solutions que d'associer les industriels, dans tous les domaines – aérien, naval et terrestre. Nous sommes sur la bonne voie. Faudra-t-il des abondements spécifiques lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire, en 2021 ? Nous étudierons cette question. Je suis très attentif à préserver le fonctionnement des armées.

Monsieur Gattolin, je suis bien conscient des tensions maritimes dans le Pacifique, en mer de Chine du Sud, en Méditerranée orientale, dans le détroit d'Ormuz, entre la Libye et l'Italie... Toutefois, à ce stade, je ne vois pas de raison de revoir l'équilibre capacitaire qui prévaut dans les deux lois de programmation.

Si l'on peut bouger des curseurs capacitaires ou de construction d'un modèle d'armée, notamment pour faire face à des besoins qui émergent brutalement – lutte informationnelle, lutte cyber, espace... –, il ne faut pas revenir en permanence sur de grands équilibres qui me semblent satisfaisants.

M. Allizard m'interrogeait sur les moyens nécessaires à engager dans le Caucase. Je ne vois pas de raison, aujourd'hui, pour que la France s'engage dans cette région. La France est par contre en mesure de participer à une négociation internationale, de par son statut de puissance importante, qui permettrait d'aboutir à un cessez-le-feu durable.

Pour autant, cette crise est révélatrice de ce qui est en train de se passer et que nous avons annoncé dans la revue stratégique de 2017. Elle illustre parfaitement l'attitude de plus en plus décomplexée de la Turquie, laquelle saisit chaque occasion de manifester sa puissance et sa capacité de nuisance sur l'ensemble du bassin méditerranéen, au Moyen-Orient, dans le Caucase et en mer Noire. C'est un vrai sujet. Continuons de consolider notre modèle d'armée, cela s'avère de plus en plus nécessaire.

La loi de programmation militaire a aussi été construite en fonction des capacités que nous devons faire monter en puissance. Si on nous disait que l'on allait tout de suite arriver à 2 % du produit intérieur brut, selon les des conditions qui prévalait avant la pandémie, je ne sais pas si nous en serions capables, ni si les industriels de l'armement en seraient capables. Nous sommes déjà passés à 40 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021. Il s'agit d'une croissance importante que les armées doivent absorber. Le rythme de montée en puissance tient compte de notre faculté à accueillir de nouvelles capacités, à faire monter en puissance les ressources humaines, à les entraîner, à les former alors même que nous sommes engagés en permanence. Le simple fait d'équiper un régiment d'un parc de Griffon, c'est-à-dire de véhicules entièrement nouveaux, implique des efforts en termes d'infrastructures, de formation des équipages et des mécaniciens. C'est une contrainte importante pour un régiment déjà engagé par ailleurs.

Je suis très attaché à ce qu'on s'en tienne à la réalisation de la loi de programmation militaire en toute rigueur, totalement, en respectant le rythme fixé. Je ne pense pas que nous soyons capables de monter en puissance beaucoup plus rapidement.

M. Le Nay regrettait que les armées n'aient pu profiter du plan de relance. Toutefois, la loi de programmation militaire, qui a été rigoureusement construite, correspond à un effort national important et à une volonté politique fermement réaffirmée, à plusieurs reprises. Je veux surtout éviter que, pour profiter d'un effet d'aubaine, nous remettions en question la solidité et la construction très rigoureuse de la LPM.

Notre capacité d'engagement et la bonne visibilité que nous offre cette loi de programmation militaire nous ont permis de décaler certaines opérations et d'en avancer certaines de façon à ne pas limiter nos engagements et à ne pas perdre le bénéfice de l'accroissement de nos capacités militaires, malgré la crise sanitaire.

Madame Jourda, les réservistes qui sont engagés en opérations le sont uniquement à titre individuel – c'est important. Aujourd'hui, plus de 3 000 réservistes en moyenne sont engagés tous les jours, principalement sur le territoire national. Je ne sais pas exactement combien sont engagés en opérations extérieures. Il s'agit de compléments individuels, généralement d'anciens militaires avec des compétences particulières. Selon moi, la réserve doit être engagée en priorité sur le territoire national, ce qui est plus compatible avec une vie professionnelle classique.

M. Christian Cambon, président. – Les analyses que vous nous faites partager sont tout à fait passionnantes. Merci de nous avoir fait part de tous ces éléments, mon général.

Comme je l'ai souligné, notre objectif, pour 2021, est de suivre pas à pas l'actualisation de la LPM. Les éléments que vous nous avez donnés, après ceux dont nous a fait part, hier, la ministre des armées, nous permettent d'être confiants. Nous restons vigilants, car nous connaissons un ministère qui se trouve rive droite et qui n'a pas toujours de bonnes intentions... Nous serons là pour vous assurer que les engagements pris par le Président de la République, et auxquels je crois personnellement, soient bien 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 13 h 10.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Jeudi 8 octobre 2020****- Présidence de Mme Catherine Deroche -***La réunion est ouverte à 10 h 30.***Audition de MM. Pierre Moscovici, Premier président, et Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes sur le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et sur l'enquête de la Cour des comptes sur les groupements hospitaliers de territoire**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021. Nous accueillons ce matin MM. Pierre Moscovici, Premier président, et Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. Ils sont accompagnés de Mme Michèle Pappalardo, rapporteure générale, et de M. Stéphane Seiller, rapporteur général du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS).

Notre ordre du jour comporte deux manifestations de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement prévue par l'article 47-2 de la Constitution.

La première nous réunit chaque année à pareille époque pour la présentation du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Cette année, cependant, ce rendez-vous prend un tour particulier compte tenu du caractère hors norme des déficits de la sécurité sociale, auxquels nous sommes pourtant accoutumés.

Nous devons la seconde à la mise en œuvre de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, qui permet aux commissions des affaires sociales des deux assemblées de demander à la Cour des comptes de réaliser des enquêtes sur des sujets relevant du champ de la loi de financement de la sécurité sociale. En application de cet article, le président Milon avait demandé une enquête sur les groupements hospitaliers de territoire (GHT), avec deux interrogations principales. Il s'agissait d'examiner si, conformément à la loi, les GHT étaient bien fondés sur un projet de santé et s'ils contribuaient bien à une meilleure organisation de l'offre de soins sur les territoires sans que l'établissement support n'attire les activités et les moyens au détriment des plus petits établissements.

Il se trouve que le RALFSS comprend également un chapitre consacré aux GHT et que la présentation de l'enquête sur les GHT constituera, en quelque sorte, une incise au sein d'une seule et même audition.

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.

Je rappelle, à toutes fins utiles, que le port du masque est obligatoire tout au long de cette audition, y compris lors des prises de parole. Je vous remercie pour votre vigilance.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Madame la présidente, permettez-moi de vous adresser mes plus sincères et chaleureuses félicitations pour votre élection à la tête de cette commission. Tous mes vœux de succès vous accompagnent dans l'exercice de cette éminente fonction. Je souhaite également féliciter M. le rapporteur général pour sa réélection.

Je suis extrêmement attaché, en tant que Premier président, aux liens qui unissent la Cour des comptes au Parlement. Ces liens sont pour moi absolument prioritaires. Vous pourrez toujours compter sur le soutien et la disponibilité de notre institution. L'audition d'aujourd'hui m'offre d'ailleurs l'occasion d'illustrer notre mission d'assistance au Parlement, puisque le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale est établi dans ce cadre.

Ma présentation sera complétée par la communication relative aux groupements hospitaliers de territoire établie à la demande de votre commission. Je laisserai le président de la 6^e chambre, Denis Morin, vous en exposer le contenu. J'ai également à mes côtés Michèle Pappalardo, la rapporteure générale de la Cour, Stéphane Seiller, conseiller maître, qui est le rapporteur général du RALFSS, et Antoine Imberti, auditeur et rapporteur général adjoint. Je les remercie chaleureusement, ainsi que la vingtaine d'autres rapporteurs qui ont aussi contribué au RALFSS, pour leur implication.

Cette année, ce travail a été réalisé dans un contexte exceptionnel, celui de la crise sanitaire sans précédent que nous traversons depuis mars. Je précise toutefois que le rapport n'aborde pas la gestion de la crise en elle-même. La Cour aura l'occasion d'y revenir.

Nous sommes aujourd'hui dans un contexte économique difficile, dans lequel nos transferts sociaux ont joué et continuent à jouer un rôle essentiel pour amortir les conséquences de cette crise pour nos concitoyens, notamment en comparaison d'autres pays.

La situation actuelle est exceptionnelle, et l'impact de la crise sur la trajectoire des comptes de la sécurité sociale est tout à fait considérable. En 2020, le déséquilibre des comptes sociaux atteindra des niveaux historiques, avec un déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse s'élevant à 44,4 milliards d'euros. Il était, en comparaison, de 28 milliards d'euros en 2010 à la suite de la crise financière.

Cette situation a conduit l'été dernier à une nouvelle reprise de dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Cette reprise est inédite par son montant, qui s'élève à 136 milliards d'euros et a pour effet de prolonger l'existence de la Cades jusqu'en 2033. L'année 2020 est donc un exercice hors norme pour nos comptes sociaux.

Notre rapport cette année porte un message simple : si nous voulons sauvegarder notre système de sécurité sociale, nous devons reconstruire progressivement une nouvelle trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux. La sécurité sociale ne peut être durablement financée par l'emprunt, sauf à pénaliser les générations futures. Ce message n'est d'ailleurs que la déclinaison logique, dans le domaine de la sécurité sociale, de celui porté par la Cour en juin dernier dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et de la position du Haut Conseil des finances publiques dans son dernier avis. La soutenabilité de la dette publique, qui comprend bien sûr la dette sociale, est un enjeu central.

Pour atteindre cet objectif, le contexte actuel de nos finances publiques ne nous laisse pas d'autre choix que d'agir sur la qualité et la sélectivité de la dépense sociale. La

Cour formule en ce sens trois recommandations : d'abord, agir sur les ressorts structurels de la dépense de sécurité sociale, notamment dans le champ de l'assurance maladie, sans réduire la qualité de la prise en charge des patients ; ensuite, porter une attention plus grande aux publics défavorisés en ciblant mieux certaines prestations de solidarité et en prévenant les impacts, sur ces publics, des mesures générales de maîtrise de la dépense ; enfin, poursuivre les efforts pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion des organismes de sécurité sociale, afin d'offrir un meilleur service aux usagers à un meilleur coût.

Depuis les années 1990, à l'exception d'une brève période au tout début des années 2000, la sécurité sociale connaît une situation déficitaire. Avant la récession de 2009, son déficit s'élevait à 9 milliards d'euros. Au plus fort de la crise de 2010, il a atteint un niveau inédit de près de 30 milliards d'euros. Il a ensuite été réduit de manière continue, de sorte que l'équilibre a presque été atteint en 2018 et en 2019. Cette trajectoire de redressement s'est infléchie par la suite – la loi de financement de ma sécurité sociale pour 2020, votée à l'automne 2019, prévoyait un déficit de 5,4 milliards d'euros. La rupture de la tendance régulière de retour à l'équilibre des comptes sociaux est donc antérieure à la crise sanitaire, qui a par ailleurs profondément dégradé leurs perspectives.

En 2020, le déficit des comptes sociaux atteindrait un niveau inédit de 44,4 milliards d'euros. Ce montant historique résulte essentiellement d'un choc sur les principales recettes de la sécurité sociale lié aux conséquences du confinement, et dans une moindre mesure de dépenses supplémentaires.

Les recettes chuteraient de 27,3 milliards d'euros par rapport à la prévision pour 2020 de la dernière loi de financement de la sécurité sociale. La masse salariale du secteur privé diminuerait en effet de près de 8 % en 2020, contre une prévision de croissance de 2,8 % dans la LFSS 2020, ce qui entraînerait près de 22 milliards d'euros de pertes de recettes.

S'agissant ensuite des dépenses, elles sont pour la plupart directement liées à la crise sanitaire et provoquent une progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) de 7,6 %, contre une prévision de 2,45 % dans la LFSS de 2020. Ce niveau est le plus élevé depuis la mise en place de l'Ondam en 1997. Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, l'assurance maladie supporterait un surcroît de 15 milliards d'euros de dépenses du fait de la crise. Ces dépenses comprennent, par exemple, des dotations supplémentaires à Santé publique France, notamment pour l'achat de masques, et aux établissements hospitaliers et aux services médico-sociaux, mais aussi des dépenses exceptionnelles d'indemnisation d'arrêt de travail, de réalisation de tests ou de compensation des pertes d'activité des professions libérales. Ce surcroît de dépenses est compensé à hauteur de 4,5 milliards d'euros par une baisse très forte d'une part de l'activité des professionnels de ville et de la consommation courante de médicaments et de dispositifs médicaux.

Il reste que l'impact de la chute brutale des recettes et de l'augmentation des dépenses sur la dette sociale est massif. Au titre de la seule année 2020, la dette augmenterait en effet d'environ 30 milliards d'euros pour atteindre 145 milliards d'euros. Dans ce contexte, l'horizon d'extinction de la dette sociale a été reporté d'une décennie et demeure assez incertain. La décision de transfert de dette à la Cades a été prise sans visibilité précise sur la trajectoire financière de la sécurité sociale. Or la crise sanitaire pourrait avoir une empreinte durable sur les comptes sociaux.

Dans ce contexte d'incertitude élevée, nous pensons que la définition d'une nouvelle trajectoire de référence du produit intérieur brut (PIB) au travers d'une loi de programmation des finances publiques est indispensable. Distinguer le conjoncturel du structurel et l'exceptionnel de l'ordinaire est plus que jamais une nécessité pour la bonne gestion de nos finances publiques. Les dépenses de réponse à la crise sanitaire ne sont pas discutées – elles sont nécessaires –, mais les dépenses pérennes appellent un effort accru de sélectivité pour en améliorer la qualité et la pertinence. À défaut, elles risqueraient d'accentuer l'écart structurel entre le niveau des recettes et celui des dépenses à financer. De la même manière, il sera important que les mesures de régulation des dépenses annoncées en 2021 à hauteur de 3,5 milliards d'euros soient plus amplement documentées et fassent l'objet d'un suivi rigoureux dans leur mise en œuvre.

Face à la hausse des dépenses, l'augmentation nette des recettes affectées au financement de la sécurité sociale apparaît peu envisageable. Les prélèvements obligatoires ont atteint en France 44,1 % du PIB en 2019. C'est un niveau plus élevé que chez nos principaux partenaires européens. Il n'apparaît pas davantage souhaitable, compte tenu de la trajectoire budgétaire dégradée de l'État, de l'amputer de certaines de ses recettes pour les affecter à la sécurité sociale ou de lui faire porter la charge de nouvelles dépenses.

Pour remettre les finances sociales sur la voie de l'équilibre structurel, nous n'avons donc pas d'autres options que de définir une nouvelle trajectoire de dépenses qui permettrait de maîtriser la hausse de notre dette sociale.

Le Parlement a arrêté l'été dernier le principe d'un désendettement de la sécurité sociale à hauteur des déficits cumulés sur la période 2020-2023, en limitant ce désendettement à 92 milliards d'euros. La Cour relève toutefois que la trajectoire de solde figurant au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 conduirait à ce qu'apparaisse un nouvel endettement cumulé de l'ordre de 29 milliards d'euros à la fin de l'année 2023 et de près de 50 milliards d'euros à la fin de l'année 2024. Or le financement permanent de la sécurité sociale par la dette n'est pas souhaitable.

Il faut donc identifier les leviers qui permettent de remettre les comptes de la sécurité sociale sur la voie de l'équilibre en agissant sur la qualité de la dépense. Nous avons étudié les résultats obtenus ces dernières années dans la maîtrise de leurs dépenses par les différentes branches. Ils sont globalement positifs, mais ils ne sont pas suffisants et, surtout, ils diffèrent beaucoup entre branches.

En ce qui concerne la branche famille, la maîtrise des dépenses a été facilitée par l'inflexion de la natalité depuis 2014, mais aussi par des mesures reposant sur des choix clairs, qui ont visé à aider en priorité les familles les moins favorisées. Les pouvoirs publics ont donc visé un double objectif de rigueur et d'équité.

Le système des retraites a, de son côté, connu entre 1993 et 2014 cinq réformes d'ampleur touchant les régimes de base. En plus des hausses de cotisations, ces réformes ont agi sur l'âge de départ à la retraite, sur la durée de cotisation et sur le niveau des pensions. Elles ne suffisent pas à assurer à l'horizon de la fin de la décennie l'équilibre du système, mais elles ont ramené l'évolution des dépenses à un rythme proche de celui du PIB.

Enfin, les dépenses d'assurance maladie ont vu leur progression significativement ralentie. L'Ondam rapporté au PIB a été stabilisé à champ constant autour de 8,3 % ces dernières années et son respect, avant la crise sanitaire, était assuré depuis 2010. La

progression de l'Ondam depuis 2016 a toutefois été desserrée au-delà de l'objectif de 2,3 % pourtant prévu par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Après un premier relèvement en 2019 au titre de la stratégie « Ma santé 2022 », la crise des urgences puis la crise hospitalière ont conduit en 2020, avant l'épidémie, à fixer un taux de 2,45 %. Le PLFSS pour 2021 entérine une révision majeure de progression de l'Ondam pour 2020, qui est portée à 7,6 %.

Pour la Cour, ces évolutions soulignent les limites de la maîtrise des dépenses de santé reposant seulement sur l'Ondam. Ce dernier reste bien sûr indispensable, mais ce pilotage ne peut suffire à organiser une maîtrise durable des dépenses de santé. En clair, la contrainte financière seule, sans rénovation du système, ne suffit pas.

Le retour sur un chemin d'équilibre de l'assurance maladie nécessite donc des actions structurelles. La Cour a déjà fourni un certain nombre de pistes par le passé. Elle développe trois grandes illustrations cette année.

L'une concerne les groupements hospitaliers de territoire (GHT), sujet sur lequel vous aviez sollicité notre assistance. Je vais céder la parole à Denis Morin pour qu'il vous présente les conclusions du rapport réalisé par la Cour à la demande de votre commission.

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Nous avons examiné 129 GHT et conduit un dialogue avec environ 500 professionnels de santé, élus et usagers dans 13 GHT regroupant 77 établissements. Nous avons donc mené un travail approfondi.

Pour aller droit au but, je pourrais vous répondre, madame la présidente, que si les GHT se sont bien mis en place, ils n'ont pas eu d'impact sur l'offre de soins.

Le premier constat porte sur l'hétérogénéité des GHT. Un premier clivage majeur tient au fait que 28 des 136 GHT sont adossés à un centre hospitalier universitaire (CHU), ce qui présente des avantages en termes de démographie médicale et de disponibilité des professionnels de santé, alors que d'autres sont structurés autour d'un établissement support particulièrement fragile. Si le dialogue que les agences régionales de santé (ARS) ont noué avec les élus a permis de tenir compte des souhaits de ces derniers, dans des départements tels que l'Yonne, la Seine-et-Marne ou la Manche, certains GHT n'offrent pas la qualité de prise en charge que nos concitoyens sont en droit d'attendre et ne contribuent pas à la correction des inégalités de santé, notamment par la prise en charge en moins de trente minutes d'un certain nombre d'accidents de santé tels que les AVC ou les problèmes cardio-vasculaires. Ainsi, 38 GHT ne disposent d'aucun plateau d'angioplastie ; 24 n'ont pas d'unité neuro-vasculaire (UNV) alors que ces unités sont au nombre de 140 sur le territoire national ; 46 % des GHT ne disposent pas de service d'hospitalisation à domicile ; 21 % n'ont pas de service de psychiatrie et 10 % ne disposent pas d'une offre en obstétrique. Ces fortes hétérogénéités devront être corrigées dans les prochaines années par l'approfondissement du dialogue entre les ARS et les élus.

Le deuxième constat porte sur la gouvernance complexe des GHT, l'absence de personnalité morale étant source de grandes difficultés de fonctionnement. De fait, les GHT les plus intégrés sont ceux qui ont le mieux fonctionné durant la crise sanitaire.

Nous avons enfin constaté que la mise en place des GHT n'avait pas eu d'effet majeur en matière de coopération hospitalière. Nous avons réalisé une comparaison de l'offre

entre 2014 et 2018-2019 sur un échantillon de GHT : si l'on observe dans quelques cas un phénomène de concentration au sein de l'établissement support, on constate aussi, étonnamment, de nombreux départs d'activité vers des établissements périphériques, qui rencontrent pourtant toujours les mêmes difficultés, en particulier de disponibilité des professionnels de santé.

Nous avons noté peu de créations de pôles interétablissements – moins de 5 % des GHT sont concernés –, ainsi qu'une stabilisation du nombre de salles d'intervention chirurgicale. Quatre ans après la loi santé, l'offre de santé n'a pas été substantiellement modifiée.

Un certain nombre de sujets méritent une réflexion approfondie. Quel rôle les GHT pourraient-ils jouer dans le domaine du transport sanitaire ? *Quid* du régime des autorisations ? Une réflexion sur la réforme des autorisations est en cours depuis une dizaine d'années ; il serait bon qu'elle aboutisse. Par ailleurs, comment s'assurer de la disponibilité des personnels médicaux et non médicaux sur l'ensemble d'un territoire donné ? Les GHT pourraient jouer un rôle d'hôpital hors les murs.

Nous observons que les GHT les plus efficaces sont les plus intégrés, et c'est pourquoi nous plaçons pour des directions communes d'établissements au sein des GHT. J'ai pu constater qu'en région Rhône-Alpes ce mode d'organisation permet des mutualisations. Pourtant, le rapport fait état d'une régression en la matière.

Pour conclure, je dirai qu'il en va un peu de la coopération hospitalière comme de l'intercommunalité – ce sont du moins deux sujets aussi difficiles.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Je vais poursuivre sur le contenu du RALFSS, dans lequel nous développons, outre les GHT, deux autres illustrations de l'action à mener pour agir sur les ressorts structurels de la dépense de santé.

La première concerne la simplification du système de financement des activités hospitalières, notamment les dotations dites « pour missions d'intérêt général et d'aides à la contractualisation » (Migac) et les fonds d'intervention régionaux (FIR) dont disposent les ARS pour financer des actions de santé publique d'intérêt régional.

Ces deux sources de financement représentaient en 2019 un total de près de 11 milliards d'euros, avec des chevauchements entre enveloppes financières et un empilement croissant de lignes budgétaires. La simplification de ces dispositifs et une répartition plus claire des responsabilités dans leur attribution entre l'administration centrale et les ARS sont à nos yeux indispensables.

La deuxième illustration sur laquelle nous avons travaillé a trait aux dispositifs médicaux. Ces derniers regroupent un vaste ensemble de produits et de services, allant du simple pansement au dispositif implantable de haute technologie. Ils sont utilisés dans le traitement d'un nombre croissant de maladies, avec une dépense correspondante évaluée à 15 milliards d'euros, qui progresse d'environ 4 % chaque année. Jusqu'à présent, les mesures de maîtrise ont principalement porté sur les prix de ces dispositifs. Il faut désormais, selon nous, agir en parallèle sur la pertinence de la prescription, sur l'optimisation des achats par les établissements de santé et sur la lutte contre les abus et les fraudes, en inscrivant ces actions dans un cadre pluriannuel.

Nous pensons qu'il est essentiel, dans la mise en œuvre de ce type de mesures, de respecter une exigence de solidarité. Ce point est fondamental, car ces efforts doivent être adaptés à la situation de chacun, en particulier à celle de nos concitoyens défavorisés. Plusieurs chapitres du rapport illustrent ainsi la nécessité de mieux cibler certaines prestations de solidarité.

J'ai cité les choix faits dans la gestion des prestations familiales, qui ont été particulièrement clairs en faveur des familles défavorisées. Le montant du complément familial a par exemple augmenté de 39 % depuis 2013, avec une majoration supplémentaire pour les familles nombreuses les plus modestes.

En matière de retraites, plusieurs dispositions ont atténué les effets des réformes successives pour les faibles pensions, comme la majoration du minimum contributif au titre des trimestres cotisés en 2004 ou la mise en place, à partir de 2010, de mesures en faveur des carrières longues. Mais des mesures telles que l'indexation des salaires sur les prix utilisée pour le calcul de la retraite favorisent les assurés à carrière pleine et ascendante et peuvent pénaliser ceux ayant subi des périodes de chômage ou touché des salaires plus faibles.

Le calcul des pensions de retraite comporte cependant des dispositifs de minima, particulièrement importants pour nos concitoyens qui perçoivent une très petite retraite. Ces dispositifs interviennent en amont du minimum vieillesse et concernent aujourd'hui environ un nouveau retraité sur cinq. La majoration de pension qu'ils entraînent représente en moyenne 130 euros par mois. Ces minima représentaient au total 8,7 milliards d'euros de versements en 2018.

Nous avons toutefois observé que la finalité de ce dispositif avait évolué et devait faire l'objet d'une clarification. Conçu historiquement pour augmenter la retraite de salariés ayant accompli une carrière complète, le minimum contributif du régime général profite aujourd'hui principalement à des personnes ayant effectué des carrières à temps partiel ou incomplètes.

Enfin, la Cour a relevé la complexité des dispositifs de minima existants, qui conduit à ce que près d'un demi-million de personnes ayant pris leur retraite voient leur dossier rester durablement en attente de règlement définitif. Nous préconisons donc de procéder, dans les meilleurs délais, aux différentes harmonisations qui permettront de garantir à l'ensemble des bénéficiaires la perception définitive des montants qui leur sont dus.

L'exigence de solidarité implique aussi, du côté de la branche famille, d'accroître l'efficacité des dépenses d'action sociale. Au côté des prestations familiales, les CAF apportent en effet un soutien financier et technique au développement de services et d'équipements destinés aux familles, notamment des crèches et des centres de loisirs. Ce soutien est fondamental.

La branche famille n'a cependant pu atteindre l'objectif fixé de création de 100 000 places en crèche, le taux de réalisation étant de 63 % seulement. Par ailleurs, les inégalités territoriales persistent, faute notamment d'évaluation suffisamment fine des besoins. Au vu de l'importance des financements publics mobilisés – 5,8 milliards d'euros en 2019, soit 1 milliard d'euros de plus qu'en 2012 –, nous recommandons d'apporter à ces dispositifs les améliorations indispensables pour offrir aux familles un service de qualité sur l'ensemble du territoire.

Enfin, il faut faire progresser la qualité et l'efficacité de la gestion des organismes de sécurité sociale. Il faut d'abord réduire le nombre et le montant des erreurs affectant le versement des prestations sociales. Dans le cadre de ses travaux de certification des branches du régime général, la Cour examine chaque année le degré de conformité des prestations versées aux règles de droit applicables.

Pour l'exercice 2019, ces travaux font état d'un montant d'erreurs à caractère définitif d'au moins 5 milliards d'euros toutes branches confondues. Ces erreurs peuvent être au détriment des finances sociales, comme c'est le cas par exemple pour 90 % de celles qui affectent les prises en charge de frais de santé. Mais elles peuvent aussi être au détriment des bénéficiaires des prestations, comme pour les deux tiers des erreurs qui affectent le versement des retraites. Ces anomalies résultent soit des données déclarées par les bénéficiaires, soit des opérations de gestion des caisses de sécurité sociale elles-mêmes.

Notons que la fréquence et la portée financière des erreurs sont en nette augmentation ces dernières années. Par exemple, la portée financière des erreurs liées aux données déclarées pour les prestations de la branche famille a atteint 3,4 milliards d'euros en 2018, contre 2 milliards d'euros en 2014.

La Cour recommande donc d'accroître l'automatisation des processus de gestion et de dématérialiser les déclarations. Il faut aussi fermer les possibilités systémiques de fraude et renforcer les actions de contrôle *a posteriori*.

Notre rapport évoque enfin, en présentant différentes recommandations à l'appui, la nécessité d'adapter l'organisation des branches du régime général et de moderniser la gestion du recouvrement social par le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf).

Face à la crise sanitaire, la priorité a été donnée au soutien de notre système de santé. C'était légitime. Mais il est impératif de remettre rapidement la sécurité sociale sur un chemin d'équilibre financier durable pour assurer la soutenabilité de la dette sociale, dès que les circonstances le permettront, et éviter de pénaliser les générations futures. La Cour n'a pas proposé de « tailler » dans les dépenses sociales, mais elle souhaite qu'à moyen terme la dette publique soit soutenable. Des adaptations en profondeur seront nécessaires pour atteindre cet objectif. Plus elles seront différées, plus elles seront difficiles à mettre en œuvre.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je remercie M. le premier président et M. le président de chambre pour leurs exposés, fort instructifs comme toujours.

Au-delà de la forte dégradation des comptes de la sécurité sociale cette année, la trajectoire financière à l'horizon de 2024 m'inspire de vives inquiétudes. La stabilisation du déficit à hauteur de 20 milliards d'euros environ vous paraît-elle réaliste compte tenu des hypothèses de croissance, mais aussi de l'adoption, au début de l'année prochaine, de la loi relative à l'autonomie ? La Cour croit-elle possible d'éteindre la dette sociale, qui risque de continuer à croître jusqu'en 2033 ?

Les recommandations formulées dans votre rapport en matière de maîtrise de la dépense sociale ne me paraissent pas suffisantes pour équilibrer les comptes à l'avenir. Pouvez-vous préciser les domaines, les montants sur lesquels on pourrait agir rapidement et efficacement ? Si vous considérez qu'un retour à une progression de l'Ondam de 2,3 % à

compter de 2023 sur la base des dépenses de 2022 est excessif, sur quelles dépenses faudrait-il se pencher en priorité ?

S'agissant des fraudes, en nette augmentation ces dernières années, votre rapport mentionne le chiffre de 5 milliards d'euros – indépendamment des fraudes aux cotisations, que l'Acoss évalue entre 6 milliards et 8 milliards d'euros. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, notre commission relaiera les propositions formulées dans votre rapport sur le sujet. En particulier, vous avez appelé chaque organisme à se doter de moyens d'évaluation de la fraude. Je regrette néanmoins que vous n'ayez pas pu estimer cette fraude, parce que les fantômes croissent et embellissent... Certains parlent de 40 milliards, voire 50 milliards d'euros ! Il est urgent qu'un organisme comme le vôtre s'efforce d'approcher la réalité des erreurs et des fraudes ; nous allons nous y employer aussi, avec nos moyens. La Cour est-elle prête à certifier annuellement les montants que publieront les organismes, pour assurer la véracité des chiffres ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Dans le temps qui lui était imparti avant la publication du rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, la Cour n'a pas pu examiner la cohérence entre les hypothèses macroéconomiques du Gouvernement et la trajectoire pluriannuelle de la sécurité sociale à l'horizon de 2024, présentée à l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. La trajectoire prévue repose sur l'hypothèse d'une évolution tendancielle des dépenses consacrées à l'autonomie de 2,4 % par an, sans prendre en compte les dépenses nouvelles qui pourraient être décidées dans le cadre d'une prochaine loi sur le grand âge.

S'agissant de la dette sociale, la Cour indique, dans le chapitre I^{er} du RALFSS, que les déficits prévus par le PLFSS pour 2021 dépasseront de près de 50 milliards d'euros, à l'horizon de 2024, les montants de dette repris par la Cades prévus par la loi du 7 avril 2020.

Vous me demandez si tout cela me paraît réaliste. Réaliste, oui, même si ce n'est peut-être pas complet. Mais raisonnable, pas forcément...

En ce qui concerne la maîtrise de la dépense sociale, je rappelle qu'il ne nous appartient pas de déterminer le niveau de dépenses que la collectivité doit consacrer à la santé ; ce choix relève du Gouvernement et du Parlement. Notre rôle est de vérifier que les dépenses sont pertinentes, efficaces et efficientes.

La norme d'évolution des dépenses d'assurance maladie est fixée par la loi de programmation des finances publiques. Ainsi, pour la période 2018-2022, le taux de progression de l'Ondam a été fixé à 2,3 %. Le contexte économique résultant de la crise sanitaire rend cette loi caduque - d'ailleurs, le Gouvernement ne le conteste pas. Le Haut Conseil des finances publiques recommande de préparer une nouvelle loi de programmation, qui serait débattue, si la situation sanitaire le permet, dès le printemps prochain. Cela me paraît en effet indispensable. C'est dans ce cadre que le taux de référence de l'Ondam aura à être fixé.

Pour le reste, nous connaissons les multiples gisements d'efficience que recèle le secteur de la santé. Un programme annuel d'économies de 3,5 milliards à 4 milliards d'euros est prévu ; c'est encore ce que le Gouvernement prévoit pour l'année prochaine. La crise passée, ce programme devra être redéfini. Nous avons tracé des pistes à cet égard dans nos RALFSS successifs.

Bien sûr, la Cour se penchera attentivement sur les estimations de la fraude qu'établiront la Cnam et la Cnav ; elle est tout à fait disposée à échanger avec ces dernières sur les méthodes qui pourraient être employées. Par ailleurs, elle examinera dès l'année prochaine les suites données par le ministère des solidarités et de la santé et les organismes de sécurité sociale à la communication qu'elle vous a adressée sur la fraude aux prestations. Nous avons notamment proposé d'estimer la fraude par redressement statistique des résultats des contrôlés, ciblés en fonction de certains critères.

Dès avant cette communication, la Cour entretenait un dialogue régulier avec la Cnaf sur l'estimation du montant de la fraude. Comme vous le savez, la branche famille est aujourd'hui la seule à établir chaque année une estimation.

J'ai bien noté votre frustration, monsieur le rapporteur général. Du fait de cette limite, que nous avons subie, notre rapport n'a pas servi autant que nécessaire de garde-fous aux surenchères et aux fantasmes. On a même avancé le chiffre de 50 milliards d'euros ! Il faut, à un moment donné, couper la tête à ce canard...

Nous sommes disposés à reprendre ce travail, quitte à prendre quelques risques et, peut-être, à être approximatifs - seul un travail partagé avec le ministère permettrait d'être parfaitement rigoureux. Je m'avance un peu, mais je suis sûr que notre sixième chambre a les moyens de travailler sur une estimation, pour éclairer le débat et prévenir les fantasmes.

Enfin, la Cour s'impliquera dans le suivi des recommandations du rapport, notamment à travers ses travaux de certification. Nos concitoyens sont, à juste titre, extrêmement attentifs à ces questions.

Le très vif intérêt qu'a rencontré ce rapport me conduit à vous remercier d'avoir suscité cette réflexion : elle montre à quel point les relations entre la Cour et le Parlement sont fructueuses pour le débat citoyen.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie. – L'étude de la Cour des comptes sur les dépenses d'assurance maladie entre 2010 et 2019 met en évidence, à l'instar d'un récent rapport de nos collègues Catherine Deroche et René-Paul Savary sur l'Ondam, que la régulation annuelle n'est pas suffisante pour un pilotage stratégique de la dépense de santé.

Comment envisagez-vous la décomposition de l'Ondam en sous-objectifs ? Ce principe vous paraît-il satisfaisant, à l'heure où la notion de parcours de santé devient très importante et compte tenu des enjeux de découplage médecine de ville/hôpital ? De quelle manière la nouvelle programmation pluriannuelle que vous préconisez pourrait-elle dépasser cette approche ?

S'agissant du fonds d'intervention régional, la Cour a mis en évidence des disparités historiques dans la répartition des dotations, ainsi qu'une logique peu redistributive. Faudrait-il engager un rééquilibrage territorial plus volontariste, et si oui de quelle manière ? Sous réserve de la plus grande transparence que vous appelez de vos vœux, un renforcement substantiel de ce fonds vous paraît-il souhaitable pour accroître les marges de manœuvre dans les territoires ?

La Cour plaide pour une exploitation plus intensive des multiples gisements d'efficacité dans notre système de soins. De ce point de vue, quels enseignements tirez-vous de la gestion de la crise sanitaire actuelle ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Madame la rapporteure, la Cour partage votre préoccupation en ce qui concerne les entraves au déploiement de la logique du parcours de santé.

Au-delà de l'Ondam, qui est avant tout un instrument de dialogue démocratique, ce sont les mécanismes de financement des soins individuels qui posent problème. Aujourd'hui, ils sont essentiellement fondés sur la rémunération séparée des actes des différents intervenants de la chaîne de soins. La réponse est d'abord dans la mise en œuvre des différentes réformes permettant de passer d'une rémunération fondée sur la seule activité à une rémunération fondée sur le suivi des patients.

Les travaux que nous menons sur la prévention ou la qualité des soins pourront donner lieu à une publication l'année prochaine.

En ce qui concerne la programmation pluriannuelle, la problématique que nous signalons tient au caractère très limité des éléments dont dispose le Parlement pour suivre dans la durée l'incidence des différentes réformes. Limitées, les informations figurant à l'annexe 7 du PLFSS sont en outre annuelles, alors que la pertinence de l'action sur les déterminants des politiques de santé ne peut être analysée que dans une perspective pluriannuelle.

S'agissant du fonds d'intervention régional, nous avons relevé, en effet, des écarts très importants entre les dotations par habitant : moins de 721 euros en Bretagne, dans les Pays-de-Loire et les Hauts-de-France, plus de 1 247 euros en Île-de-France et dans les départements d'outre-mer ! Il convient de mieux prendre en compte ces disparités. Alors qu'une part importante des crédits délégués aux agences régionales de santé dans le cadre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation est fléchée, nous recommandons d'accroître les marges de manœuvre de ces agences, mieux placées que les administrations centrales pour apprécier les besoins dans les territoires. Pour cela, les enveloppes d'aide à la contractualisation pourraient être basculées dans le fonds d'intervention régional. Ce qui suppose que chaque agence se mette en état de bien piloter un volume de concours plus important.

Les travaux d'instruction consolidés et résumés dans ce rapport ne portent pas sur l'année 2020 : ils ne concernent donc pas la gestion de la crise sanitaire. En parlant de gisements d'efficacité, nous voulons dire que, une fois la crise passée, notre système de santé se trouvera confronté aux mêmes problèmes qu'auparavant. Ces gisements, la Cour et bien d'autres acteurs les ont identifiés depuis longtemps. Entre autres mesures nécessaires, nous préconisons de réduire le coût des produits sanitaires, notamment en agissant sur les prix des produits les plus anciens, de réduire les surcoûts de dialyse, de responsabiliser davantage les assurés et les médecins prescripteurs d'arrêts de travail, de rationaliser l'organisation des transports sanitaires et d'accélérer la coopération hospitalière autour des groupements hospitaliers de territoire.

La crise sanitaire n'efface pas les problèmes antérieurs : au contraire, elle les aggrave plutôt...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avec Véronique Guillotin et Yves Daudigny, j'ai travaillé sur l'accès précoce aux médicaments innovants. De fait, la place de l'innovation dans les projections est une question importante. Or le caractère annuel du budget ne permet pas toujours d'anticiper les coûts d'innovation. Avez-vous travaillé sur l'anticipation de ces coûts, par exemple en oncologie ?

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Nous ne nous sommes pas encore penchés sur ce sujet, mais le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie y travaille. Nous aurons sûrement l'occasion de contribuer à cette réflexion.

Au demeurant, l'inclusion du dernier traitement innovant - un traitement contre l'hépatite C - dans la mécanique d'ensemble de l'Ondam et de la régulation du système de médicaments n'a pas posé problème. Les difficultés seront probablement plus grandes pour d'autres types de traitements innovants, extrêmement coûteux. Mais, en principe, l'État est outillé pour aborder ces sujets, notamment avec le Comité économique des produits de santé et les dispositifs liés à la liste en sus.

Reste que, au-delà des seuls médicaments, nous serons sûrement amenés à intervenir sur l'innovation en santé, qui est une question fondamentale.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Grâce aux différentes réformes, les retraites représentaient environ 13,8 % du PIB, mais une dégradation va intervenir. Que préconisez-vous pour corriger la trajectoire ?

Hier soir, Olivier Véran nous a dit : ne prenons surtout aucune mesure, cela risquerait d'entrer en contradiction avec le plan de relance... Bref, on assume de laisser dériver les comptes sociaux.

En matière de minima sociaux, les disparités sont grandes entre les régimes : comment réaliser enfin l'harmonisation dont on parle depuis 2012 ?

Par ailleurs, certains retraités ne font pas appel aux dispositifs existants faute de les connaître. Comment améliorer leur information ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Il ne me paraît pas illogique de distinguer le temps de la réponse à la crise sanitaire, économique et sociale et le temps du retour à une trajectoire d'équilibre financier soutenable. Mais ce second temps doit venir. C'est aussi l'enjeu du débat démocratique auquel nous appelons sur une loi de programmation des finances publiques qui trace de nouvelles perspectives, à la fois réalistes et raisonnables. S'agissant du calendrier, l'intensité et la durée de la crise actuelle seront des données cruciales.

En août dernier, le Conseil d'orientation des retraites a été saisi par le Premier ministre pour évaluer la situation financière du système de retraites à l'horizon de 2030. Le résultat de cette projection, rendu public dans les prochains jours, distinguera le déficit conjoncturel lié à la crise du déficit structurel, qu'il conviendra de réduire.

Il n'appartient pas à la Cour de recommander à ce stade l'utilisation de tel ou tel levier, mais nous avons analysé les effets relatifs des différents leviers, en soulignant l'importance des règles d'indexation. L'année dernière, nous avons fait observer que les dispositifs de départ anticipé pouvaient être resserrés sans que l'équité d'ensemble en pâtisse.

Cette année, nous soulignons que les efforts ont été plutôt mal répartis : malgré certains dispositifs spécifiques - carrières longues, pénibilité, par exemple -, les salariés les moins bien payés et les personnes hors de l'emploi ont le plus subi les mesures générales d'âge ou de durée de cotisation. Il faudra en tenir compte pour l'avenir, afin que l'effort soit solidaire et équitable.

S'agissant des disparités entre régimes, il m'est très difficile de vous apporter la réponse que vous souhaitez : la Cour n'a pas l'habitude de commenter les réformes en cours de discussion, et je pense que c'est sage.

Toutefois, dans une communication sur les régimes spéciaux adressée à l'Assemblée nationale en juillet 2019, nous avons souligné que, quelles que soient les options retenues, elles devraient répondre à trois objectifs : accélérer l'alignement avec les règles de la fonction publique, elles-mêmes appelées à se rapprocher du régime général ; accroître la transparence des financements ; améliorer l'efficacité de la gestion des caisses de retraite.

En 2016, dans son rapport sur la retraite des fonctionnaires, la Cour a également mis en avant différents leviers d'évolution, de manière particulièrement détaillée.

Cette année, sur le sujet, plus circonscrit, des minima de pension, nous soulignons que la règle d'écrêtement applicable au minimum des fonctionnaires n'est pas appliquée, pour, semble-t-il, des raisons informatiques. Cette rupture d'égalité doit être rapidement corrigée.

Sans nous prononcer sur la nature de ce système et le calendrier de sa mise en place, nous pensons qu'un système universel est de nature à corriger certaines disparités que nous constatons en matière de minima. Faute d'un tel système, il faut procéder rapidement aux harmonisations nécessaires.

S'agissant enfin de l'information des assurés, nos préoccupations se rejoignent parfaitement. Il s'agit d'assurer l'accès effectif de nos concitoyens à leurs droits sociaux.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille. – Nous nous posons tous de nombreuses questions sur les groupements hospitaliers de territoire, qui nous concernent tous. Il est décevant que, dès le début, les établissements privés n'aient pas été présents à la table des discussions au même titre que les établissements publics. La crise sanitaire a montré que la coopération entre les deux secteurs est indispensable.

Mais mon rôle est de vous interroger sur la branche famille... À cet égard, vous constatez que l'objectif de correction des inégalités territoriales dans le développement des modes de garde n'a pas été atteint. Vous observez que la prestation de service unique des CAF, qui soutient financièrement les crèches, ne joue plus un effet de levier majeur pour la création d'équipements ou de places, les créations de places étant largement liées à l'implication des collectivités territoriales et du secteur privé.

J'ai souvent souligné que l'excès de normes met en difficulté les collectivités territoriales pour s'associer pleinement à la création de nouvelles places de crèche.

La COG 2018-2022 fixe de nouveau l'objectif d'égal accès aux modes de garde. À cette fin, la Cnaf a mis en place des bonus mixité sociale et inclusion handicap. Avez-vous évalué le déploiement de ces dispositifs ? Sont-ils de bons leviers pour améliorer l'efficacité du soutien aux crèches ? Comment mieux évaluer l'efficacité des mesures de soutien ?

Par ailleurs, la régulation de l'offre d'accueil du jeune enfant sur le territoire est insuffisante. De ce fait, à certains endroits, des risques existent de concurrence entre structures.

Le reste à charge pour les familles varie selon que la crèche est financée par la prestation de service unique ou par la prestation d'accueil du jeune enfant, deux prestations qui restent peu et mal appréhendées par le grand public. Le dispositif gagnerait à être simplifié.

Vous proposez de mieux coordonner l'installation des structures d'accueil sur les territoires, mais comment cela pourrait-il s'organiser ?

Selon vous, faudrait-il unifier les modes de financement des places par la branche famille, quel que soit le type de structure ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – S'agissant des GHT, ce n'est déjà pas simple avec le secteur public... Mais, en logique, votre remarque est pertinente.

L'action sociale en faveur des familles vise à intégrer la baisse de la natalité, à mieux cerner les besoins des ménages dans les territoires et à améliorer la contractualisation entre les acteurs ainsi que l'articulation des prestations légales et extralégales. Nous n'avons pas encore évalué les dernières réformes menées à la Cnaf.

En ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, la récente rénovation du financement tend à encourager la création de places et à réduire les écarts de financement entre crèches. Il est encore trop tôt pour connaître tous les effets de cette évolution nécessaire en matière de création de places.

Le contrat enfance-jeunesse était un outil vieillissant, source d'une très forte hétérogénéité de financement. Son remplacement par les nouvelles conventions territoriales globales entre la CAF et les collectivités territoriales partenaires s'accompagne d'un bonus territoire, destiné notamment à réduire les écarts de financement entre crèches et à soutenir les collectivités territoriales les moins riches. Une crèche pourra être financée par ce bonus, en complément de la PSU, de même que par les bonus mixité sociale et inclusion handicap, si les conditions sont remplies.

Un forfait pour le développement des nouvelles offres de service est également prévu.

M. Alain Milon. – Je remercie la Cour des comptes pour l'ensemble des rapports qui nous ont été fournis au cours des six années que je viens de passer à la présidence de notre commission.

Redevenu commissaire de base, je me sens beaucoup plus libre de mon expression...

Le constat dressé par M. Morin sur les GHT est particulièrement intéressant. La plupart sont donc construits autour d'établissements supports que vous dites fragiles. S'ils sont fragiles, c'est probablement la conséquence de l'hyperadministration mise en place durant des années, ainsi que de l'orthodoxie financière qui a conduit les hôpitaux à moins dépenser et à privilégier les activités rentables.

Cette orthodoxie a mis en danger l'existence même des hôpitaux, comme on le voit aujourd'hui. L'urgence sanitaire a bon dos ! En réalité, elle n'est que le reflet de l'insuffisance de l'offre publique de soins, consécutive aux restrictions de plus en plus fortes imposées depuis des décennies.

Les missions principales des GHT sont l'efficacité de l'offre de soins et la rationalisation des modes de gestion, mais vous constatez que ces structures n'apportent pas une réponse suffisante à la question de l'égal accès aux soins sur les territoires et n'ont pas d'impact significatif sur l'offre et la consommation de soins. Bref, ils ne permettent pas de mener à terme l'organisation territoriale de l'offre publique de soins.

La bonne gestion des finances publiques ne consiste-t-elle qu'à contrôler les dépenses ? Ne faut-il pas, tout en contrôlant les actes redondants et la fraude, trouver des recettes supplémentaires pour permettre à l'ensemble de la population d'accéder à tous les soins, y compris les soins innovants ?

Je ne suis pas sûr que mes remarques emportent l'adhésion de tous mes collègues...

Mme Laurence Cohen. – De certains, si !

M. Alain Milon. – En tout cas, pour que notre système reste l'un des meilleurs au monde, les restrictions dans les dépenses ne suffiront pas : il faudra trouver des recettes nouvelles.

Votre enquête conclut à une absence de concentration excessive de l'activité des GHT au profit des établissements supports ; vous dites même que les GHT exercent une force centrifuge. Au moment de la mise en place des GHT, pensez-vous que des stratégies de contournement de ces activités destinées à rester dans l'établissement support ont été mises en œuvre ? Par ailleurs, vous déplorez que le modèle d'intégration proposé par le GHT perpétue le cloisonnement de l'offre de soins et proposez, en plus des GHT et des GCS, une forme supplémentaire de groupement. Ne serait-il pas plus utile de créer une seule catégorie de groupement intégrant l'offre privée et l'offre de médecine de ville ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Quel lien pourrait être établi entre les GHT, dont le rôle est essentiellement de mutualiser les moyens des structures publiques, les CPTS, qui incluent la médecine de ville, et les établissements privés, dans le but de réguler l'offre de soins au niveau territorial ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Monsieur Milon, la liberté fondée sur l'expérience autorise une parole redoutable, mais précieuse...

Nous entrons dans une période nouvelle qui implique un changement de paradigme. À la suite de la crise financière de 2008, les règles ont été durcies ; or le régime de finances publiques que nous allons connaître n'aura rien à voir avec ce que nous avons connu jusqu'alors. Nous ne retrouverons pas, au moins avant plusieurs années, un niveau de dette publique et un niveau de déficit comparables à ce qu'ils étaient avant la crise. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit un taux de déficit de 5,7 % ! Pour faire face à la crise, des dépenses massives ont été engagées, au niveau national et au niveau européen. Dans le débat public, on a besoin d'une institution comme la nôtre qui permette à tous les citoyens d'étayer leur jugement sur les services publics. Je souhaite que la Cour évalue davantage les politiques

publiques et accompagne davantage la décision publique. J'ai d'ailleurs lancé un chantier de réflexion sur les juridictions financières.

La Cour n'est pas l'ennemie de la dépense publique ; mais elle a à cœur d'intégrer deux notions dans sa réflexion. D'une part, la soutenabilité de la dette : on ne peut pas financer durablement à crédit une économie ou un système social. Pensons à notre jeunesse, qui aura à rembourser cette dette. D'autre part, la qualité de la dépense publique : est-elle efficace, pertinente ?

S'agissant des recettes, elles n'entrent pas tout à fait dans le champ de compétence de la Cour des comptes, mais plutôt dans celui du Conseil des prélèvements obligatoires, qui publiera la semaine prochaine un rapport sur la fiscalité des entreprises.

Les choix doivent être collectifs et le débat public est ouvert. La Cour y prendra toute sa part, sans faire preuve de rigidité, mais sans renoncer à sa raison d'être, à savoir veiller à la bonne utilisation de l'argent public. Plus on dépense, mieux on doit dépenser : c'est une exigence de nos concitoyens.

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Une fois la crise passée, il faudra cerner le coût de fonctionnement de l'hôpital. Les juridictions financières pourront apporter leur éclairage, y compris sur les structures privées.

Ne demande-t-on pas trop à l'hôpital ? Nous avons produit un rapport sur l'encombrement des urgences, dans lequel nous soulignons les timides progrès qui avaient été accomplis en cinq ans, tout en soulignant la poursuite accélérée de leur fréquentation. Il faut reconnaître que la médecine de ville s'est fortement désengagée notamment de la permanence des soins. Quand on vit dans un désert médical, l'unique solution est souvent d'aller à l'hôpital.

S'agissant des GHT, nous avons identifié un effet centrifuge dans quatre cas sur dix et un effet de concentration sur l'établissement support dans six cas sur dix. Le schéma n'est pas univoque. Les situations de concentration sur l'établissement support tiennent généralement à des raisons démographiques : il est plus facile de bénéficier de professionnels de santé en nombre suffisant dans tel établissement support centre de GHT qu'à la périphérie.

Il faut probablement faire progresser l'organisation de l'offre publique de soins. Je ne suis pas certain que l'on puisse y associer systématiquement l'offre privée au sein d'un même GHT, dont la logique est différente. La stratégie capitaliste des grands groupes privés ne répond pas à une logique territoriale, à une logique de service public. Inversement, les ARS, au moment de définir les projets régionaux de santé, doivent avoir une vision globale incluant les secteurs public et privé.

Un point particulier concerne la psychiatrie. Historiquement, le secteur privé non lucratif a toujours été présent dans ce domaine, et c'est pourquoi il est souhaitable d'associer ces structures à la réflexion sur l'organisation de l'offre. En effet, à ce jour, un GHT sur deux n'inclut pas la psychiatrie dans son périmètre.

La coopération hospitalière est complexe. Manifestement, avec le GHT, on s'oriente vers un échec comparable à celui des CHT. La mise en place des CPTS, que nous avons saluée, s'annonce elle aussi complexe. Sur un objectif de mille, seuls vingt fonctionnaient avant la crise sanitaire. Laissons prospérer les démarches engagées. En

revanche, nous plaidons vigoureusement en faveur de directions communes et de fusions d'établissements, démarche dans laquelle se sont engagés une vingtaine de GHT. Certains, dotés de la personnalité morale, ont même regroupé leur gestion de l'offre.

Mme Victoire Jasmin. – Suggérez-vous des pistes pour améliorer la compatibilité des différents systèmes d'information ? Certaines formes de fraude ont été rendues possibles précisément en raison de problèmes d'incompatibilité entre ces systèmes.

Vous évoquez également la difficulté de trouver de nouvelles recettes. On parle beaucoup de comorbidité pour expliquer le décès de certains patients en cette période de crise sanitaire ; à cet égard, il faudrait intensifier les politiques de prévention.

Enfin, vous avez évoqué le financement des missions d'intérêt général et d'aides à la contractualisation, les MIGAC. Il faudrait revoir les règles d'approvisionnement en consommables, les fournisseurs ne pouvant pas nécessairement adapter leur offre aux équipements des structures hospitalières, ce qui est source de surcoûts considérables. Il faut promouvoir la concurrence pour plus d'efficacité et de qualité.

Mme Laurence Cohen. – Vous affirmez la nécessité, pour la sécurité sociale, de prendre des mesures structurelles une fois la pandémie passée. Cette analyse me choque : notre système de santé souffre de décennies d'économies et continuer dans cette voie mènerait à la catastrophe. Aujourd'hui, nous manquons de lits, de professionnels de santé, et remédier à cette situation coûte de l'argent. Je ne suis pas d'accord quand vous dites que la dépense appelle la dépense : dans le domaine de la santé, la priorité est de répondre aux besoins. Au cours de cette crise, des opérations ont été déprogrammées, ce qui a un coût, humain pour les patients concernés et financier pour la sécurité sociale.

Votre rapport n'anticipe rien et votre seul souci est celui de la résorption de la dette.

Votre rapport de l'an dernier recommandait notamment de revoir certaines niches – à hauteur de 90 milliards d'euros –, notamment certaines exonérations de cotisations patronales – 66 milliards d'euros étant en jeu. Voilà une piste de refinancement de la sécurité sociale ! Or votre rapport indique qu'il faut mettre un coup d'arrêt à l'alourdissement de la dette sociale, quitte à faire payer un peu plus les patients. Ce n'est pas ce que l'on attend d'un système de santé !

Enfin, vous dites tout haut ce que peu de responsables politiques ont assumé : la création des GHT avait essentiellement pour but la réalisation d'économies. Or vous indiquez que les effets escomptés ne sont pas au rendez-vous. Bien sûr, toute dépense doit être justifiée, mais, en matière de santé, ce ne doit pas être la seule boussole, au risque d'alourdir davantage les dépenses par la suite.

M. Stéphane Artano. – Je reviens sur le chapitre 11 de votre rapport, qui porte sur le réseau des Urssaf. Vous y soulignez l'élargissement continu de leurs missions, en pointant du doigt un certain nombre de chantiers inaboutis, notamment l'extension du périmètre de la collecte. Aujourd'hui, les Urssaf assurent le recouvrement de 75 % des prélèvements sociaux obligatoires, la loi de financement pour 2020 ayant prévu d'étendre ce champ.

Dans le cadre de la prochaine réforme de la santé au travail, la députée Charlotte Lecocq préconise une fusion de la cotisation nationale accidents du travail avec les cotisations services de santé au travail, les Urssaf étant alors chargées du recouvrement de cette cotisation unique. Avec Pascale Gruny, nous avons eu des échanges sur ce sujet avec le secrétaire d'État chargé de la santé au travail et avons relayé auprès de lui les réserves de la commission des affaires sociales du Sénat. Quelle est votre position ?

Mme Michelle Meunier. – Ma question porte sur la fraude à l'assurance maladie - je ne parle pas de la fraude sociale. En septembre dernier, dans un rapport sur ces questions, vous estimiez son montant à 230 millions d'euros. Il s'agit essentiellement d'actes médicaux et paramédicaux surcotés ou mal cotés, de séjours dans les établissements, de prestations fictives, de surfacturations. Il semblerait qu'il y ait assez peu de contrôles. Je rappelle que la Caisse nationale d'allocations familiales contrôle un allocataire sur vingt. Que préconisez-vous ?

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Mme la sénatrice Laurence Cohen soulève des questions d'ordre politique auxquelles il ne nous appartient pas de répondre ; nous ne sommes ni l'exécutif ni le législatif. Cela étant, il faut partir des besoins. La Cour ne s'attarde pas sur le Ségur de la santé ; elle est consciente qu'il faut moderniser notre système de santé, consciente de ses insuffisances, et notre rapport n'encourage pas à une « casse » sociale une fois la crise sanitaire passée. Nous ne nions pas les problèmes structurels et les besoins à satisfaire, et notre rôle est de veiller à ce que ces besoins soient satisfaits au meilleur coût. À défaut, la dette sera un butoir au financement des services publics, nous laissant devant le choix entre un modèle américain libéral ou une diminution du panier de soins à travers des déremboursements massifs.

Il existe sans doute des marges à exploiter. Le volume des dépenses de santé est supérieur en France à ce qu'il est dans d'autres pays européens. Ces dernières années, on a plutôt cherché à maîtriser les coûts, notamment en revenant sur les rentes de situation. Il faut aller vers des mesures structurelles, tout en préservant la qualité des soins, en renforçant la solidarité et en gérant mieux les organismes de sécurité sociale.

Vous avez évoqué la question, légitime, des niches et des exonérations. Elles se montent désormais à 108 milliards d'euros. Nous pouvons les évaluer. Ensuite, il appartient aux responsables politiques de décider.

Pour résumer mon message, je dirai qu'il faut non pas nier les besoins, mais les satisfaire au meilleur coût. Un euro consacré au remboursement de la dette est un euro en moins pour l'hôpital, la justice, la sécurité, l'éducation, etc.

La part socialisée de nos dépenses de santé est supérieure à 75 %, tandis que le reste à charge pour les ménages est de 5 %, taux le plus faible d'Europe.

Notre rapport, et c'est sa fonction, préconise le retour à une maîtrise raisonnable de la dépense, mais il y a d'autres dimensions que nous ne saurions nier.

S'agissant de la fraude à l'assurance maladie, le rapport publié en septembre dernier l'évalue en effet à 230 millions d'euros. La CNAM ne procède à aucune évaluation, et pourtant il faut bien contrôler, prévenir et sanctionner. Ce sont les recommandations que nous formulons.

Enfin, nous préconisons l'élargissement des missions des Urssaf avec absorption de la collecte Agirc-Arrco. Nous souhaitons aller vers un réseau social de collecte unique.

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Madame Jasmin, en 2021 nous travaillerons beaucoup sur la prévention. Nous réaliserons deux contributions importantes, portant l'une sur la prévention en santé publique, à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale – mais nous sommes à votre disposition pour une audition sur ce sujet –, l'autre sur l'évaluation de la prévention de la dépendance, sujet majeur que nous avons déjà évoqué avec M. Bernard Bonne. Il serait intéressant de croiser nos regards.

Sur l'éventuelle dépendance des établissements hospitaliers à l'égard de leurs fournisseurs, les démarches engagées notamment au travers du programme Phare (Performance hospitalière pour des achats responsables), qui se déploie depuis huit ans dans l'ensemble des hôpitaux, sont de nature à mutualiser les achats et à permettre aux établissements engagés dans des groupements ou dans une mutualisation de contourner ces difficultés que vous soulignez à juste titre. Ils obtiennent ainsi, dans de très nombreux cas, des conditions financières beaucoup plus favorables.

Le programme Phare a permis de dégager plus d'un milliard d'euros d'économies. Si certaines économies sur notre système de santé sont douloureuses – comme un déremboursement, une hausse de ticket modérateur ou de franchise –, il est bon d'améliorer la productivité sur les achats grâce à la mutualisation ; c'est autant de plus pour la prise en charge des patients.

S'agissant de la façon dont les systèmes d'information facilitent ou entravent le déploiement des GHT, il y a très peu de démarches de ce type au niveau des GHT. Les anciens systèmes d'information se maintiennent, adossés à chaque établissement membre du GHT, et échangent relativement peu entre eux. C'est un sujet compliqué. Au titre des 6 milliards d'euros d'investissements annoncés, un effort particulier est prévu pour le numérique en santé et pour les systèmes d'information à l'hôpital, très en retard. Depuis peu, tout patient hospitalisé dans un établissement de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris détient un numéro d'identification unique. Auparavant, il devait refaire son immatriculation à chaque entrée dans un nouvel établissement. L'hôpital est très en retard au regard de ces lourds enjeux, mais il pourra bénéficier de moyens complémentaires.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie. Nous allons voter l'autorisation de publier de l'enquête de la Cour des comptes, avec un avant-propos d'Alain Milon, notre rapporteur.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes.

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

La réunion est close à 12 h 25.

Mardi 13 octobre 2020

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », qui sera examinée cet après-midi en séance publique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

L'amendement n° 102, rectifiant une erreur matérielle, est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 103.

Article 3 bis

L'amendement de précision rédactionnelle n° 104 est adopté.

Article 3 ter A

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 105 apporte des précisions rédactionnelles au dispositif de « temps cumulé ».

L'amendement n° 105 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 41 rend obligatoire le caractère public des prescripteurs d'un parcours d'insertion par l'activité économique (IAE).

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 89 précise les modalités de contrôle de l'autoprescription par les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 89.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 66 supprime la mention du contrôle de l’éligibilité. C’est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 66.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Dans le même esprit, l’amendement n° 48 supprime la sanction en cas de non-respect des conditions d’éligibilité. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 25 rectifié et 82 suppriment la possibilité pour une SIAE de décider seule la prolongation dérogatoire d’un CDD d’insertion (CDDI). Conformément à la position de notre commission, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 25 rectifié et 82.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 95 du Gouvernement limite à 57 ans la possibilité de déroger à la durée maximale de renouvellement des CDDI dans les associations intermédiaires. Notre commission avait souhaité maintenir cette dérogation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 95.

Article 2

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Dans le même esprit, l’amendement n° 92 limite à 57 ans la possibilité de déroger à la durée maximale de renouvellement des CDDI dans les entreprises d’insertion et les ateliers et chantiers d’insertion. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 92.

Article 2 ter

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 83 précise les conditions de la dérogation au plafond de 480 heures de mise à disposition applicable aux associations intermédiaires. Il reprend la rédaction de la commission, mais les entreprises d’insertion estiment que ce n’est pas conforme à ce qui avait été décidé dans le pacte d’inclusion. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 83.

Article 3 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 34 rectifié supprime l’article 3 bis créant le contrat passerelle, que notre commission souhaite conserver. Avis défavorable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous en débattons lors de la séance publique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 43 rectifié encadre l'expérimentation du « contrat passerelle ». Cela n'ajoute rien au texte de la commission ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié.

Article additionnel après l'article 3 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 72 autorise la possibilité de cumul entre un CDDI et un autre contrat à temps partiel. Cet amendement est déjà satisfait par le dispositif de « temps cumulé » introduit en commission à l'article 3 *ter* A. Retrait, à défaut avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 72 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3 ter A

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 39 supprime l'article 3 *ter* A relatif au dispositif de temps cumulé. Avis défavorable, car c'est notre commission qui l'avait introduit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.

Article additionnel après l'article 3 ter A

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Le nouvel amendement n° 94 rectifié étend la liste des prescripteurs d'une période de mise en situation en milieu professionnel. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 94 rectifié.

Article 4

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 7 précise la définition par les comités locaux des activités éligibles. C'est contraire à la position de notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié précise que les activités développées par les entreprises à but d'emploi (EBE) sont complémentaires de celles qui existent sur le territoire. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 49 rectifié rétablit une participation financière obligatoire du département. Avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49 rectifié.

Mme Catherine Deroche, présidente. – L’amendement n° 99 qui vient d’être déposé par le Gouvernement réaffirme la nécessité de financement de l’expérimentation par l’État et les départements.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il est dans le même état d’esprit. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 99, de même qu’à l’amendement n° 8.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 2 rectifié précise le contenu du rapport du fonds d’expérimentation. Avis défavorable, car ce rapport sera rendu trop tard pour formuler des recommandations.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 28 rectifié, 60, 69 et 77 précisent les objectifs de l’évaluation de façon différente, et reviennent à la rédaction initiale, alors que notre commission avait précisé le rôle du comité scientifique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 28 rectifié, 60, 69 et 77.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 3 rectifié prévoit la présence d’élus locaux dans le comité scientifique. Ce n’est pas leur place, ils sont plutôt dans le comité local de l’emploi (CLE). Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 52 prend en compte de nouveaux indicateurs de richesse dans l’évaluation, conformément à la loi de 2015. Mais ce dispositif est un peu compliqué et sera difficile à mettre en œuvre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 52.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 50 précise les missions des comités locaux. C’est contraire à la position de la commission ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 50.

Article additionnel après l’article 4

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 10 rectifié, 22 rectifié et 61 demandent un rapport sur les moyens financiers de l’expérimentation. Ils avaient déjà été rejetés par la commission ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 10 rectifié, 22 rectifié et 61.

Article 5

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 18 rectifié, les amendements identiques n°s 13, 62, 67, 70 et 78, ainsi que les amendements n°s 29 rectifié et 53 rectifié ont tous le même objectif : que seul le fonds contrôle le respect par les collectivités et les entreprises des orientations de l’expérimentation, et qu’il n’y ait pas de copilotage avec le représentant de l’État, à savoir le préfet. Notre commission avait réintroduit la présence du préfet, mais un consensus semble se dessiner en faveur de son absence. Toutes ces positions se défendent, mais nous devons aboutir à un consensus.

L’amendement n° 53 rectifié du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain me semble mieux rédigé, et il évite de poser le principe du contrôle du fonds sur les collectivités territoriales ; j’é mets un avis de sagesse sur cet amendement. Demande de retrait des amendements n°s 18 rectifié, 13, 62, 67, 70, 78 et 29 rectifié.

M. Martin Lévrier. – Je ne suis pas d’accord avec cette position.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous en débattons lors de la séance publique.

La commission demande le retrait des amendements n°s 18 rectifié, 13, 62, 67, 70, 78 et 29 rectifié et, à défaut, y sera défavorable. Elle s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 53 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 45 revient sur l’habilitation des territoires pour une durée effective de cinq ans. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 45.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements n°s 12 et 33 rectifié prennent en compte les spécificités de la Corse dans le cahier des charges. L’Assemblée nationale avait introduit l’outre-mer dans ce cahier des charges, notre commission a rajouté les territoires insulaires. Ces amendements me semblent donc superfétatoires, car la Corse fait bien partie des territoires insulaires.

Mme Raymonde Poncet. – Si, dans les territoires insulaires, vous enlevez les territoires d’outre-mer, il ne reste que la Corse... Il serait plus clair de mentionner « les territoires d’outre-mer et la Corse ».

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Lors de notre réunion de commission, j’avais indiqué qu’il aurait été préférable de mentionner la Corse en tant que telle, mais j’avais accepté l’amendement du groupe socialiste rédigé différemment. Mais nous nous accordons tous sur la finalité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il serait plus clair de mentionner « les territoires insulaires et la Corse ». Tous les territoires d’outre-mer – hormis la Guyane, n’en déplaie au président Macron – sont des territoires insulaires.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il faudrait modifier l’amendement, car vous n’avez pas supprimé la mention des territoires insulaires auxquels la Corse vient donc s’ajouter. M. Panunzi est dans la même logique.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous ne pouvons pas être favorables à ces amendements ainsi rédigés, mais vous pouvez les rectifier.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 12 et 33 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 51 supprime le rapport moral et financier demandé au fonds d'expérimentation. Avis défavorable : nous avions prévu ce rapport pour donner la main au fonds d'expérimentation et « cranter » celle-ci.

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

Article 6

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 11 rectifié, 14, 23, 30 rectifié et 63 prolongent la validité de la convention conclue entre les EBE et le fonds d'expérimentation. Ils ont déjà été rejetés par la commission ; avis défavorable.

M. Bernard Bonne. – Ce n'est pas une prolongation ; nous prévoyons que la durée est de cinq ans à partir de l'habilitation.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'expérimentation se terminera en 2026. Si des territoires entrent dans l'expérimentation en 2021, 2022 ou 2023, et qu'ils sont ensuite prolongés pour cinq ans, ils seront sous convention, mais sans financement ni texte de loi. Nous préférons légiférer si l'expérimentation doit être prorogée au bout des cinq ans prévus.

M. Bernard Bonne. – Nous en débattons lors de la séance publique.

Mme Catherine Deroche, présidente. – À la fin d'une expérimentation de cinq ans à nouveau prolongée se pose la question de la généralisation ou non du dispositif.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Le Gouvernement semble vouloir réexaminer le nombre de territoires sur la durée prévue.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11 rectifié, 14, 23, 30 rectifié et 63, ainsi qu'à l'amendement n° 46.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 15, 19, 31 rectifié, 64, 71 et 80 suppriment une référence au contrôle *a posteriori*. Dans la même logique que celle prévalant sur la place du préfet aux côtés du fonds, nous avons adopté en commission un contrôle *a posteriori* et une confiance *a priori* – comme cela se fait dans les SIAE. Il semble y avoir unanimité pour considérer qu'au stade d'une expérimentation, il ne faut pas de contrôle. Je défendrai ma position, mais je propose un avis de sagesse sur ces amendements, notamment sur l'amendement n° 19 synthétisant la pensée de tous.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 15, 19, 31 rectifié, 64, 71 et 80, ainsi que sur l'amendement n° 54.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 55 supprime la condition de participation financière du département pour que son président puisse cosigner la

convention. Cet amendement est contraire à la position de la commission, car nous n'avons pas le même avis sur la place du département dans la commission. Avis défavorable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cet amendement était cohérent avec l'obligation des départements.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 55.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 16, 32 rectifié, 65 et 81 rétablissent le caractère obligatoire de la participation financière des départements. C'est contraire à la position de notre commission : les départements doivent pouvoir participer s'ils le souhaitent au dispositif. Avis défavorable. Même avis pour l'amendement n° 9, qui est dans le même esprit.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous en débattons en séance publique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16, 32 rectifié, 65 et 81, ainsi qu'à l'amendement n° 9.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 97 prévoit une cosignature optionnelle par le président du conseil départemental de la convention entre l'État, Pôle emploi, le fonds et chaque territoire. Avis défavorable. La participation du département doit être volontaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 97.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 47 suit la même logique de coordination avec le rétablissement d'une participation financière obligatoire du département. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47.

Article 7 (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 56, 84 rectifié et 90 rétablissent l'article 7 sur le bonus-malus que la commission avait supprimé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 56, 84 rectifié et 90.

Article 8

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 35 rectifié et 37 suppriment la prolongation de l'expérimentation relative au journal de bord des demandeurs d'emploi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 35 rectifié et 37.

Article 9

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 38 supprime l’article 9 qui pallie la possibilité pour les régions de communiquer à la Caisse des dépôts et consignations les informations relatives aux coûts des formations, pour procéder à un retrait sur le compte personnel de formation (CPF). Avis défavorable, même si je comprends la position des auteurs.

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

Articles additionnels après l’article 9

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 85, que vient de déposer le Gouvernement, met en œuvre la mesure de revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, en simplifiant et en revalorisant le barème. Je n’ai pas fait d’auditions pour savoir si la revalorisation est nécessaire et supportable. Retrait de l’amendement n° 85 qui contient des erreurs d’imputation, au profit d’un avis de sagesse à l’amendement n° 88 rectifié du Gouvernement ?

La commission demande le retrait de l’amendement n° 85 et, à défaut, y sera défavorable. Elle s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 88 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 4 prévoit un rapport sur la possibilité d’abaisser l’âge d’éligibilité au CDI senior de 57 à 55 ans. Outre que nous sommes défavorables aux demandes de rapport, notre commission souhaitait conserver l’âge de 57 ans. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à la demande de rapport sur la possibilité de prolonger l’expérimentation, prévue par l’amendement n° 5.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Même avis défavorable à l’amendement n° 6 prévoyant un rapport relatif à l’extension du nombre de territoires pouvant être habilités. Une évaluation est prévue à l’article 4. S’il faut poursuivre l’expérimentation, nous légiférerons.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6.

Article 9 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 17 rectifié prévoit la remise d’un rapport relatif à l’évaluation du dispositif de travail à temps partagé. Nous avons proposé que celle-ci soit repoussée, or cet amendement réintroduit la date initiale, alors que l’expérimentation est prolongée. Il faut mettre en adéquation l’évaluation avec ce report de l’expérimentation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 17 rectifié.

Articles additionnels après l'article 9 ter

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 100 du Gouvernement, qui vient de nous parvenir, « prévoit l'ouverture de la liste des employeurs pouvant recruter en contrat initiative emploi (CIE) au statut particulier de La Poste. Depuis l'entrée en application de l'article 151 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte), La Poste est une société anonyme ayant le caractère d'un service public national, son capital demeure public, mais est détenu majoritairement par la Caisse des dépôts et consignations et non plus par l'État. La Poste ne relève donc plus des dispositions du 3° de l'article L. 5424-1 du code du travail, auquel renvoient les dispositions de l'article L. 5134-66 du même code. La référence à La Poste étant désormais prévue au 7° de l'article L. 5424-1, il est nécessaire de compléter les dispositions de l'article L. 5134-66 afin d'y inclure La Poste et lui permettre de continuer à recruter en CIE. »

Cet amendement ne nous pose aucun problème sur le fond, mais est-il rattachable au texte ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Si nous sommes rigoureux, l'article 45 de la Constitution s'applique. Il semblerait que le Gouvernement ne sache pas dans quel véhicule législatif insérer ce dispositif.

M. Xavier Iacovelli. – Ne pourrait-on pas examiner tout de même cet amendement lors de la séance publique ?

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il n'a pas été évoqué lors des auditions, et vient d'être déposé ; ce n'est pas sérieux. Il est dommage que le Gouvernement dépose ainsi des amendements dont nous ne connaissons pas toutes les répercussions...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous ne jugeons pas sur le fond, mais sur la forme.

M. Martin Lévrier. – Est-on sûr à 100 % que l'article 45 s'applique, ou est-ce juste une hypothèse ? Auquel cas, laissons cet amendement arriver au stade de la séance publique.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La proposition de loi ne comprend aucun article sur les contrats aidés.

Mme Élisabeth Doineau. – Nous avons ainsi trois amendements du Gouvernement arrivant de manière désordonnée, sur des sujets que nous n'avons pas pu étudier en commission, et qui ne sont même pas rattachés au texte. Le précédent amendement du Gouvernement était lié au plan de relance. Qu'il soit déposé dans le texte législatif correspondant ! Le Gouvernement a baissé les CIE pour l'ensemble des entreprises, et là, ils apparaissent tout d'un coup pour La Poste ! Permettez-moi de m'en étonner... Je ne voterai pas ces amendements.

M. Martin Lévrier. – C'est un vrai débat de fond, mais je voulais être sûr que la commission soit sûre de l'application de l'article 45.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Tout à fait. Le Gouvernement veut introduire dans le texte un amendement qui n'y est pas rattachable, quel que soit l'intérêt de son contenu. Nous maintenons notre position sur l'application de l'article 45.

L'amendement n° 100 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Nous avons déjà débattu de l'amendement n° 87 relatif à l'accès des SIAE aux fonds mutualisés de la formation professionnelle. Il précise comment déroger au seuil de 50 salariés. Nous en avons déjà débattu. J'étais plutôt favorable à l'utilisation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) plutôt que des fonds des opérateurs de compétence (OPCO) – dont les modalités ne sont pas forcément définies – même s'il y a un vrai enjeu de formation des personnes employées dans les EBE. Avis défavorable aux amendements n^{os} 87, 57 rectifié et 75 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 87, 57 rectifié et 75 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 20 prolonge l'expérimentation du contrat de professionnalisation « sur mesure » prévue par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, puisque les décrets spécifiques liés aux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) n'ont pas encore été publiés. Cela permettrait aux SIAE d'en profiter. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Le nouvel amendement n° 101 prolonge d'un an l'expérimentation relative à l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant, de type « Lulu dans ma rue », faute d'évaluation. Il nous est compliqué de nous prononcer au dernier moment. Avis défavorable sur le fond et la forme.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il est pénible de recevoir des amendements en dernière minute...

Mme Élisabeth Doineau. – C'est ridicule : combien de temps avons-nous attendu les textes sur les maisons de naissance et les territoires zéro chômeur de longue durée ? Et là, le Gouvernement débarque en nous proposant plusieurs expérimentations. Que chacun prenne ses responsabilités, en temps et en heure !

M. Martin Lévrier. – Dites-le directement au Gouvernement lors de la séance publique ; nous n'y sommes pour rien.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous lui dirons cet après-midi. Malheureusement, ces procédés ne sont pas nouveaux...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 101.

Article 10 bis (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 40 propose un rapport évaluant les possibilités d'adaptation des règles du dialogue social afin de mieux y associer les salariés en parcours d'insertion. J'aurais aimé vous proposer un amendement sur le sujet, malheureusement très compliqué. J'espère que nous aurons l'occasion d'y revenir. Nous avons supprimé cet article 10 bis, en raison de la demande de rapport. Néanmoins, c'est un sujet important.

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

Article 10 quater (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 36 rétablit l'article 10 *quater* qui prévoyait un rapport relatif au déploiement de l'expérimentation zéro chômeur de longue durée dans les territoires d'outre-mer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

La réunion est close à 10 h 15.

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous commençons nos travaux avec l'examen du rapport sur la proposition de loi relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – La proposition de loi que nous avons aujourd'hui à examiner concerne la retraite supplémentaire et vise à lutter contre la déshérence des produits d'épargne retraite.

La retraite supplémentaire n'est pas très répandue en France. Les contrats d'épargne retraite sont des contrats de capitalisation, souscrits soit par certaines entreprises au profit de leurs salariés, soit par des individus, notamment des professions libérales, afin de compléter les rentes des régimes de retraite obligatoires à la cessation d'activité professionnelle. Les prestations sont versées le plus souvent sous forme de rente viagère, parfois en capital à la demande du retraité, et à l'âge qu'il souhaite.

Il existe de nombreux produits – plan d'épargne retraite populaire (PERP), plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco), Madelin, « article 39 », etc. –, qui ont tous vocation à s'éteindre au profit des nouveaux plans d'épargne retraite, prévus par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte). En 2018, la retraite supplémentaire représentait 4,5 % des cotisations, tous régimes confondus, obligatoires ou non, pour 2,4 % des prestations.

Dans différents rapports, dont le dernier date de 2018, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a donné l'alerte quant aux risques de déshérence de contrats de retraite supplémentaire.

L'ACPR estime à 10,6 milliards d'euros le total des contrats non liquidés passé l'âge de 62 ans. Or, non seulement tous les Français ne partent pas à la retraite à cet âge, mais le départ à la retraite ne rend absolument pas obligatoire la liquidation du produit d'épargne retraite. D'ailleurs, ces montants baissent si l'on retient un seuil d'âge plus élevé : il y aurait 5,4 milliards d'euros de contrats non liquidés passé 65 ans et seulement 1,8 milliard d'euros passé 70 ans.

Il semble donc que les bénéficiaires choisissent de liquider ces contrats bien après leur départ à la retraite ; si les contrats ne sont pas liquidés, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils sont en déshérence. Toutefois, plus l'âge du titulaire est avancé, sans que la liquidation ait été sollicitée, plus il est probable que le produit soit en déshérence, sans que l'on puisse en être certain.

L'ACPR constate que les risques sont plus forts pour les contrats à adhésion obligatoire, autrement dit souscrits par les entreprises sans que les informations sur les salariés bénéficiaires soient nécessairement complètes ou mises à jour et, parfois, sans que le salarié lui-même en ait connaissance.

En 2014, la loi Eckert a visé à résorber la déshérence des contrats inactifs et de l'assurance vie. Les contrats de retraite supplémentaire, souvent sans terme, se sont trouvés hors de ce champ. La loi Pacte a précisé que les contrats sans terme étaient désormais couverts par ces dispositions. En outre, la loi Sapin II a renforcé l'information des salariés sur les contrats de retraite supplémentaire au moment de leur départ en retraite.

Néanmoins, ni l'ACPR ni la Cour des comptes n'ont jugé ces nouvelles dispositions suffisantes, et ces deux instances ont proposé différentes pistes de travail.

Le comité consultatif du secteur financier (CCSF) s'est saisi de cette question. Il a publié une recommandation, que notre collègue député Daniel Labaronne, membre de cette instance, a cherché à traduire dans cette proposition de loi.

Le dispositif repose sur une nouvelle fonctionnalité, qui serait proposée par le site « Info Retraite », géré par le groupement d'intérêt public (GIP) Union Retraite. C'est le cœur de l'article 1^{er}. L'assuré, qui consulte le site au titre de ses droits à la retraite obligatoire, pourrait voir désormais s'afficher également les éventuels contrats de retraite supplémentaire qu'il détient.

Le mécanisme proposé est un répertoire, créé à cet effet, sur lequel les gestionnaires de produits d'épargne retraite, autrement dit les assureurs, verseraient des informations relatives aux contrats et à leurs souscripteurs. À partir de cette base de données, le GIP devrait identifier le souscripteur et mettre à sa disposition, au moyen de son service en ligne, des informations relatives aux contrats détenus.

Dans l'esprit, ce dispositif répond à l'attente des gestionnaires et suit les pistes suggérées par l'ACPR et la Cour des comptes. Je vous propose donc de le retenir dans ses grandes lignes, sous réserve de certaines modifications à la fois de principe et opérationnelles.

La première modification porte sur la formulation de ces nouvelles fonctionnalités et sur le lieu où nous désirons les inscrire.

La formulation retenue par l'Assemblée nationale semble consacrer un nouveau « droit à l'information ». Elle laisse à penser que l'ensemble des informations sur les contrats détenus sera disponible sur le site du GIP. Or ce n'est ni l'objet ni la réalité du dispositif.

En outre, l'Assemblée nationale inscrit ces informations au sein de l'article du code de la sécurité sociale relatif au droit à l'information, qui est garanti aux assurés en matière de retraite obligatoire, droit relatif par surcroît au système par répartition. Il faut éviter toute confusion entre retraite obligatoire et retraite supplémentaire.

Pour ces deux raisons, l'amendement de clarification COM-2 vise à modifier la désignation de ces nouvelles fonctionnalités et à les transférer au sein du code monétaire et financier, aux côtés des produits institués par la loi Pacte.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre du dispositif, il convient de renforcer le schéma opérationnel et d'apporter des garanties quant au mécanisme retenu.

D'une part, je souhaite que soient exclues des données transmises par les gestionnaires les informations relatives aux sommes afférentes aux contrats. Ce n'est pas la mission du GIP. Au surplus, il me paraît dénué de sens d'indiquer des montants estimatifs ; ce choix pourrait même dissuader les bénéficiaires de réclamer leur retraite supplémentaire quand les sommes sont faibles, ce qui est très souvent le cas. En outre, il faut éviter que le bénéficiaire confonde cette somme avec les prestations de retraite obligatoire affichées sur le même site « Info Retraite ». À cette fin, je vous propose en outre de renforcer les mentions informatives sur ces fonctionnalités.

D'autre part, aucun retour d'information du GIP vers les gestionnaires n'est prévu. Je vous propose de le permettre tout en l'encadrant ; le silence du texte empêche pour l'heure ce retour.

D'un point de vue opérationnel, il me semble pertinent que les gestionnaires aient connaissance de l'issue – positive ou non – de l'identification du souscripteur. Cela pourrait les aider à cibler leurs recherches sur les contrats qui sont vraiment en déshérence. Dans le même sens, je propose d'indiquer si le souscripteur est un usager récent du site.

En revanche, je tiens à ce que la protection des données personnelles et le droit au respect de la vie privée soient garantis. Ce « sens retour » sera donc précisé de manière extrêmement limitative. C'est le sens de l'amendement COM-3.

Pour que ces fonctionnalités nouvelles montrent leur efficacité, elles doivent également être connues. L'article 2 prévoit une campagne de communication financée par les gestionnaires de retraites supplémentaires. Il se trouve que la rédaction de l'article 1^{er} permet de satisfaire ces exigences tant de réalisation que de financement. Je vous propose donc, par l'amendement COM-5, la suppression de cet article, qui me paraît redondant.

Enfin, l'article 4, ajouté en commission à l'Assemblée nationale, détaille un dispositif expérimental permettant à des généalogistes d'assumer une mission, rémunérée, de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire placés, après dix ans de déshérence, à la Caisse des dépôts et consignations.

Cet article pose différents problèmes, qu'il s'agisse de sa rédaction ou de la mise en œuvre du dispositif : ce dernier est trop peu encadré, et une telle mission n'est pas du

ressort de la Caisse des dépôts et consignations. Il ne me semble pas souhaitable de maintenir cet article. Je vous en propose donc la suppression par l'amendement COM-6.

Enfin, je vous suggère de tirer les conclusions des modifications de structure du texte en supprimant la division en deux titres (amendements COM-1 et COM-4).

Ainsi modifié, ce texte améliorera l'information des retraités. Mais je vois mal comment il pourra concerner ceux qui sont à la retraite depuis quinze ans et plus : les intéressés n'iront probablement pas sur le site « Info Retraite ».

M. René-Paul Savary. – J'approuve une partie des conclusions de Mme le rapporteur : on n'arrivera que progressivement à garantir une bonne information en la matière, quels que soient les régimes. Il faut clairement faire la distinction entre la retraite obligatoire et les régimes supplémentaires ; en ce sens, l'inscription dans le code monétaire et financier est une bonne formule.

Il faut garder à l'esprit les ordres de grandeur : les retraites par répartition représentent 320 milliards d'euros et, en l'occurrence, il s'agit de 5 à 10 milliards d'euros, selon l'âge retenu. Certains contrats ne sont jamais liquidés et entrent directement dans les successions ; sur le plan de la fiscalité, on est en droit de se poser des questions. Je comprends qu'un certain nombre de bénéficiaires temporisent.

Il me semble intéressant de permettre la recherche de bénéficiaires par des généalogistes. Plutôt que de supprimer l'article, peut-être pourrait-on mieux encadrer l'expérimentation dont il s'agit ?

Mme Monique Lubin. – Je salue le travail de Mme le rapporteur, mais je m'interroge : quel est le sens de ces contrats ? À qui profitent-ils réellement ? À l'évidence, un grand nombre d'entre eux ne sont jamais réclamés. De deux choses l'une : ou bien les structures concernées font en sorte que les fonds parviennent à leurs bénéficiaires, ou ces contrats n'ont pas lieu d'exister. D'une manière ou d'une autre, je vois mal pourquoi légiférer sur ce sujet.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Ces contrats ont été institués il y a fort longtemps, souvent par des entreprises, soucieuses de fidéliser leurs salariés par une rémunération indirecte. S'y ajoutent bon nombre de contrats individuels, autrement dit souscrits par les professions libérales, conscientes du fait que leurs retraites seront très faibles. Souvent, ces contrats sont très anciens. La loi Pacte va d'ailleurs assurer une unification en la matière.

Les contrats en déshérence ont souvent pour bénéficiaires des personnes qui, après quelques années, ont quitté l'entreprise qui les avait souscrits. Les assureurs disposent de l'adresse à laquelle les intéressés résidaient dans les années 1970. Tout le monde ne prévient pas ses assureurs de ses changements d'adresse et, à trente ans, on ne pense guère à sa retraite – en tout cas, il en était ainsi à mon époque. J'ajoute que, souvent, il s'agit de montants réduits.

Quoi qu'il en soit, ces contrats ont pour but d'augmenter le montant des retraites et, avec la loi Pacte, les retraites supplémentaires devraient s'accroître considérablement.

Les généalogistes ne travailleront pas gratuitement. La recherche de bénéficiaires de petites sommes les intéressa-t-elle ? Cette disposition résulte d'un amendement voté par

l'Assemblée nationale dans la précipitation, sans avoir été réellement travaillé. Quant à la Caisse des dépôts et consignations, elle exerce une mission d'information ; son rôle n'est absolument pas de rechercher des bénéficiaires. Elle n'est pas équipée à cette fin et elle n'a pas vocation à passer des conventions avec les généalogistes pour mener des recherches à partir de la base Ciclade.

Enfin, la somme d'argent en déshérence est bien moindre après 70 ans, et elle est émiettée en de nombreux petits contrats. S'y ajoute le problème du secret bancaire et ces dispositions posent de sérieux problèmes d'accès à des données personnelles.

M. René-Paul Savary. – Dans les conseils départementaux, on connaît pourtant tout l'intérêt des recherches généalogiques. Pourquoi ne pas lancer l'expérimentation pour tenter de retrouver certains contrats ?

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Les petites sommes n'intéresseront pas les généalogistes. En revanche, tous les assurés ont un compte « Info Retraite » : pourquoi lancer une mécanique si lourde, impliquant les généalogistes, alors qu'il suffit d'indiquer sa nouvelle adresse ?

Cette solution est peut-être prématurée ; il faut examiner précisément sa compatibilité avec la réglementation sur les données personnelles et la loi informatique et libertés. Pour l'heure, nous proposons un retour minimum, avec la liste des personnes qui ne se sont jamais rendues sur le site du GIP et qui, en conséquence, n'ont manifestement pas connaissance de leurs contrats.

Tous les partenaires sont d'accord pour mettre en œuvre ce système. Il permettra sans doute de prévenir la déshérence des contrats ; mais, pour les contrats passés, il n'aura sans doute pas beaucoup d'utilité.

EXAMEN DES ARTICLES

Titre 1^{er} : Relevé de situation individuelle au titre des contrats d'assurance de retraite supplémentaire au moyen d'un service en ligne

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-1 est de nature rédactionnelle.

L'amendement COM-1 est adopté.

Le titre 1^{er} est ainsi modifié.

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à clarifier l'intention du dispositif, qui renforce l'accès à certaines informations plus qu'il ne consacre un droit nouveau à l'information. Ces dispositions doivent figurer dans le code monétaire et financier. Enfin, il faut distinguer clairement retraite obligatoire et retraite supplémentaire.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-3 vise à mieux encadrer les échanges d’informations entre le GIP et les gestionnaires. Il s’agit de restreindre, en tout cas dans un premier temps, les informations susceptibles d’être transmises au GIP, qui n’a pas à connaître les montants portés par les contrats d’épargne retraite. Il s’agit également d’organiser le retour d’informations du GIP vers les gestionnaires.

L’amendement COM-3 est adopté.

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

Titre II : Faciliter la prise de connaissance par les assurés des contrats de retraite supplémentaire possédés

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-4 est de nature rédactionnelle.

L’amendement COM-4 est adopté.

Le titre II est ainsi modifié.

Article 2

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-5 tend à supprimer l’article 2, dont les dispositions semblent déjà satisfaites, notamment par l’alinéa 8 de l’article 1^{er}.

L’amendement COM-5 est adopté.

L’article 2 est supprimé.

Article 3

L’article 3 est adopté sans modification.

Article 4 (nouveau)

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-6 tend à supprimer le dispositif expérimental impliquant les généalogistes ; aucune des personnes que j’ai auditionnées ne s’est prononcée pour ce système, pas même le rapporteur de l’Assemblée nationale.

L’amendement COM-6 est adopté.

L’article 4 est supprimé.

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
TITRE I^{ER} : RELEVÉ DE SITUATION INDIVIDUELLE AU TITRE DES CONTRATS D'ASSURANCE DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE VIA UN SERVICE EN LIGNE			
Mme PROCACCIA, rapporteur	1	Suppression de la division et de son intitulé	Adopté
Article 1^{er} Création d'un relevé de situation individuelle récapitulant les droits constitués par les assurés au titre des produits d'épargne retraite			
Mme PROCACCIA, rapporteur	2	Clarification du dispositif et transfert des dispositions nouvelles au sein du code monétaire et financier	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	3	Encadrement des données échangées entre le groupement et les gestionnaires et renforcement des mentions informatives	Adopté
TITRE II : FACILITER LA PRISE DE CONNAISSANCE PAR LES ASSURÉS DES CONTRATS DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE POSSÉDÉS			
Mme PROCACCIA, rapporteur	4	Suppression de la division et de son intitulé	Adopté
Article 2 Mise en œuvre d'une campagne de communication sur le relevé de situation individuelle récapitulant les droits acquis au titre de l'épargne retraite			
Mme PROCACCIA, rapporteur	5	Suppression de l'article	Adopté
Article 4 Expérimentation d'un dispositif de recherche des bénéficiaires de contrats de retraite supplémentaire en déshérence			
Mme PROCACCIA, rapporteur	6	Suppression de l'article	Adopté

Désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021

Mme Catherine Deroche, présidente. – Comme chaque année, la commission doit désigner ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances. Cette désignation intervient en général avant l'été, mais le calendrier de cette année a été adapté au renouvellement.

La commission désigne les rapporteurs pour avis suivants sur le projet de loi de finances pour 2021.

Sont désignés :

– Mme Jocelyne Guidez, pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;

- *M. René-Paul Savary, pour la mission Régimes sociaux et de retraite ;*
- *M. Jean Sol, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;*
- *M. Olivier Henno, pour la mission Cohésion des territoires – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ;*
- *Mme Annie Delmont-Koropoulis, pour la mission Santé ;*
- *Mme Brigitte Micouleau, pour la mission Direction de l'action du Gouvernement ; Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, Action 15 du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (Mildeca) ;*
- *M. Alain Milon, pour la mission Outre-mer ;*
- *Mme Frédérique Puissat, pour la mission Travail et emploi.*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de
MM. Fabrice Gombert, président, et Thomas Fatome, directeur général, de la
Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux dédiés au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021 avec l'audition de MM. Fabrice Gombert, président, et Thomas Fatome, directeur général, de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM). Je leur souhaite la bienvenue, puisque c'est leur première audition devant notre commission.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat et consultable à la demande. Je rappelle que le port du masque et la distance d'un siège entre deux commissaires sont obligatoires ; je vous remercie de bien vouloir y veiller tout au long de cette audition.

Les comptes de la branche maladie sont très fortement marqués par la crise sanitaire, par la contraction des recettes, due au recul de la masse salariale, et par l'augmentation des dépenses, en particulier celles de l'agence Santé publique France, qui est financée par l'assurance maladie.

Au-delà de la crise sanitaire, le vieillissement de la population, le développement des maladies chroniques ou encore la diffusion de thérapies ciblées très bénéfiques pour les patients, mais coûteuses pour la collectivité, s'ajoutent à la nécessité de doter correctement l'hôpital et la médecine de ville. Nous sommes devant une crise du financement devenue structurelle, que la crise sanitaire n'a fait qu'accentuer.

Je vous laisse la parole pour un bref propos introductif, avant que ne s'expriment notre rapporteure, puis les commissaires qui souhaitent vous interroger. Nous disposons d'une heure trente avant de passer à la branche retraite : j'invite donc chacun à faire preuve de concision.

M. Fabrice Gombert, président de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM). – C'est un grand honneur pour moi d'être auditionné aujourd'hui, et pour la première fois, devant votre commission.

La gouvernance de la CNAM est globalement similaire à celle des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), présentes dans vos départements. Depuis son origine, le conseil de la CNAM est le représentant des assurés sociaux et des entreprises. Il rassemble des représentants de l'ensemble des partenaires sociaux, de la CGT jusqu'au Medef, et de la société civile – associations représentatives des patients et Mutualité française. Cette composition variée, incluant des personnes non expertes venant de la France entière, stimule les débats et contribue au lien de confiance entre les citoyens assurés sociaux et l'assurance maladie. Je vous invite à être vigilants lorsque vous vous prononcerez sur les équilibres de la gouvernance du futur cinquième risque.

La réforme de 2004 a modifié le mode de gouvernance de l'assurance maladie, en confiant la gestion opérationnelle à son directeur général. Aujourd'hui, le conseil que je préside depuis le début de l'année 2020 assume un rôle d'orientation, de suivi et d'évaluation. Il vote également plusieurs budgets nationaux, qu'il s'agisse de la prévention, de la lutte contre les addictions ou de l'action sociale de l'assurance maladie.

Le PLFSS a été examiné et débattu par le conseil de la CNAM le 5 octobre dernier. On a enregistré six voix favorables, douze voix défavorables et dix abstentions, dont six prises d'acte.

Je souligne le rôle essentiel de l'assurance maladie face à la crise de la covid-19, aux côtés de l'État, des agences sanitaires et des territoires. C'est en adaptant dans l'urgence nos dispositifs d'arrêt de travail et de téléconsultation que nous avons pu verser des revenus de substitution et préserver l'accès aux soins essentiels. Les conseils de la CNAM et des CPAM ont beaucoup aidé les pouvoirs publics. L'assurance maladie s'est découverte une nouvelle vocation : contribuer à la santé publique *via* les plateformes téléphoniques « Contact covid », que nous mettons en œuvre aux côtés des agences régionales de santé (ARS). Toutes ces missions se poursuivent, mais elles pèsent fortement sur notre socle d'activités.

Au sujet du PLFSS pour 2021, la diversité de représentation au sein du conseil de la CNAM ne permet pas de dégager un avis consensuel. Néanmoins, plusieurs axes forts se dessinent.

Parmi les points de convergence, je citerai le consensus sur l'importance et la pérennité de la dégradation des comptes sociaux, qui, sous l'effet de ciseaux d'une augmentation des dépenses combinée à une chute des recettes, fait peser la menace d'un déficit durable de l'assurance maladie, ce déficit se traduisant par un allongement de la durée de vie de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

D'autres points font consensus : le caractère nécessaire des augmentations de revenus accordées au personnel des établissements de santé médico-sociaux dans le cadre du Ségur, ainsi que des investissements réalisés en parallèle à la reprise de dette hospitalière annoncée en décembre dernier ; ou encore le rejet de la taxe sur les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM), visant à récupérer des sommes qui n'auraient pas été versées à ces organismes pendant la crise, du fait du ralentissement d'activité ou de la prise en charge à 100 % par l'assurance maladie. Certains dénoncent un empressement à agir, alors que les conséquences sur les dépenses ne sont pas claires, quand d'autres y voient un

risque de report de coûts vers les assurés. Enfin, certains sont réservés et pensent que le produit de cette taxe devrait être fléché vers un fonds garantissant la pérennité du dispositif de portabilité des droits de l'assurance maladie complémentaire, pour les salariés perdant leur emploi, si l'entreprise assurée fait elle-même faillite.

Il est nécessaire de réinstaurer une instance de gouvernance pour le fonds CSS - complémentaire santé solidaire –, ex-couverture maladie universelle (CMU). Le PLFSS le supprime purement et simplement. Son éclatement entre la direction de la sécurité sociale, la CNAM et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) nuira aux analyses et au suivi de cette dépense, qui est un investissement social en direction des plus précaires.

La mise en place du forfait « urgences » sans hospitalisation postérieure suscite des interrogations. À l'évidence, ce forfait s'inscrit dans la réforme des modes de paiement mise en œuvre à la suite du rapport Aubert et remplace le ticket modérateur actuel. Plusieurs membres du conseil manifestent leur incompréhension : pourquoi les personnes souffrant d'une affection de longue durée (ALD) et les femmes enceintes ne sont-elles pas dispensées de ce forfait ? Cette lacune risque d'entraîner un non-recours aux soins. N'aurait-il pas fallu attendre que le service d'accès aux soins en ville ait été mis en place ?

Le montant de ce forfait est une autre question cruciale. Selon nous, il aurait dû être décidé par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam).

Nous soutenons la facilitation de l'accès aux thérapies les plus innovantes et compassionnelles, ainsi qu'aux innovations des modes de prise en charge que sont les hôtels hospitaliers et les maisons de naissance.

Enfin, selon nous, une situation d'urgence sanitaire ne saurait conduire à restreindre le rôle de débat de notre conseil sur les textes du Gouvernement. Or l'article 36 du PLFSS remplace les saisines pour avis par une simple information.

D'autres points soulèvent des divergences plus ou moins marquées. Plusieurs syndicats de salariés dénoncent le décalage entre les espérances suscitées par les annonces gouvernementales et la réalité des chiffres figurant dans le PLFSS. Les coupes budgétaires perdurent aux dépens de l'hôpital public, avec des fermetures de lits annoncées et des suppressions de postes. Globalement, alors que la période est aux investissements, ce PLFSS maintient, pour certains postes, une approche budgétaire inappropriée aux enjeux.

Alors que l'épidémie a, pour certains, mis au jour des carences de préparation et de budget, la dette aurait pu être répartie différemment entre l'État et l'assurance maladie. S'y ajoute une crainte : que le coût de la crise ne soit, à un moment ou un autre, déporté vers les entreprises.

La création du cinquième risque reste critiquée par certains représentants des employeurs. D'autres, notamment du côté des salariés, soulignent le flou persistant en matière de gouvernance, ainsi que l'absence de pérennité et d'adéquation entre l'enjeu et les financements envisagés.

La création de cette nouvelle branche répond à un enjeu sociétal majeur et les membres du conseil examineront avec vigilance les éléments inclus dans le futur projet de loi relatif à l'autonomie, texte qui s'inspirera du rapport Vachey. D'ores et déjà, certains pointent

l'insuffisance des moyens accordés aux acteurs du domicile et la non-prise en compte des aidants.

Les investissements importants consentis en faveur du numérique en santé dans le cadre de la relance semblent justifiés. Toutefois, veillons à maintenir des possibilités de relations humaines en présentiel. De nombreuses personnes ne maîtrisent pas les outils informatiques et n'en possèdent pas. Notre pays n'est pas encore parfaitement équipé en matière de réseaux.

Pour ce qui concerne la prise en charge à distance, le développement de la téléconsultation est une réussite ; certains auraient souhaité l'étendre aux télésoins.

Le congé paternité est bien ressenti comme un progrès social, mais certains représentants des employeurs s'interrogent : est-il pertinent de le mettre en œuvre l'année prochaine, alors que de nombreuses entreprises seront en difficulté ? Cette nouveauté pourrait entraîner des problèmes d'organisation dans les très petites entreprises (TPE).

Enfin, quelques membres de notre conseil ont souligné la nécessité de reprendre de manière globale la structure de financement de la sécurité sociale. Le dispositif actuel, qui mélange des cotisations, des compensations venant du budget de l'État et des fractions de taxes diverses adaptées chaque année, nuit à la visibilité du système et à la compréhension par les citoyens. Ce vaste sujet mériterait un débat du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS).

L'ensemble des projections financières et des mesures pourront être ajustées en fonction de l'évolution de la pandémie qui nous frappe durement depuis le printemps dernier ; nous en avons pris bonne note.

Au-delà du PLFSS pour 2021, j'évoquerai divers problèmes structureaux liés aux outils de régulation.

Tout d'abord, la méthode d'élaboration des PLFSS et le calendrier retenu posent des difficultés. Une année normale de préparation du PLFSS commence, dans les administrations et les services des caisses nationales, dès le printemps. Les grands équilibres du texte sont fixés dès le début de l'été. Un ensemble de réunions d'arbitrage a ainsi abouti au texte que nous avons découvert la semaine dernière.

À aucun moment de ce processus le conseil de la CNAM n'est sollicité, ne serait-ce que pour proposer des idées ou exprimer un avis motivé portant sur l'évolution des grandes masses de la dépense et des recettes. Ce manque d'association de la démocratie sociale, joint aux exigences du programme européen de stabilité et aux équilibres définis dans le débat d'orientation des finances publiques de juin dernier, contraint fortement les débats. Or la sécurité sociale est un élément politique qui recueille un large consensus dans notre pays.

Nous ne pouvons renforcer le lien de confiance entre les administrés et les décideurs si nous ne faisons pas un effort d'association de toutes les parties prenantes. Il ne s'agit pas de basculer vers une transparence à outrance, impliquant des solutions extrêmes, mais, bien au contraire, de créer des moments de respiration démocratique. En somme, un tel choix provoquerait un choc de confiance en direction des partenaires.

Le conseil de la CNAM ne dispose au mieux que d'une semaine pour se prononcer sur un texte si dense et dimensionnant que le PLFSS. La transmission du texte a lieu le jour de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre, qui présente les projections financières pour l'année suivante. Mon prédécesseur a déjà demandé au HCFi-PS l'allongement du délai de consultation des caisses ; je le demande à mon tour.

Pour ce qui concerne les mesures du PLFSS, je rappelle l'existence du rapport « charges et produits » établi par la CNAM et voté par son conseil au mois de juillet de chaque année. Ce document dresse une analyse détaillée des dépenses de santé de l'année précédente et propose une liste d'actions pour maîtriser la croissance des coûts en renforçant l'efficacité de la dépense – certains parlent de qualité, ou encore de pertinence.

La maîtrise des dépenses de santé ne peut pas être uniquement comptable ; il s'agit de mieux dépenser. Au-delà des questions de méthode, les outils ne sont pas parfaits. C'est en toute connaissance des forces et faiblesses des projets de loi de finances que les créateurs des PLFSS ont doté ces textes budgétaires d'originalités nombreuses. Cette année, nous avons pris conscience du caractère absolument fondamental d'un investissement durable en santé. Dans ce secteur, les coups de rabot budgétaires sont totalement délétères, notamment lorsqu'ils touchent la préparation aux urgences sanitaires. La probabilité était forte que les stocks constitués ne servent jamais, mais le risque est survenu.

Je plaide pour une pluriannualité de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui aille au-delà de ses annexes. Nous pourrions nous doter d'une loi de programmation des finances sociales, qui, elle aussi, renforcerait la confiance des acteurs. Les débats de chaque année deviendraient des moments de rectification, et nous serions cohérents avec la temporalité des grands défis qui s'imposent à nous : la lutte contre les conséquences des inégalités sociales, la modernisation des infrastructures, la prévention des maladies non transmissibles, la perte d'autonomie et les actions de gestion du risque.

M. Thomas Fatome, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie. – Ce PLFSS est exceptionnel à bien des égards, en particulier par le creusement significatif du déficit. En 2019, nous étions proches de l'équilibre, avec un déficit de 1,5 milliard d'euros. Or ce déficit approchera les 30 milliards d'euros en 2020 et, selon les projections, les 19 milliards d'euros en 2021.

C'est un cataclysme pour l'équilibre financier de la sécurité sociale et, plus précisément, de la branche maladie, qui supporte une grande partie de ce déficit.

De même l'Ondam doit augmenter de 7,6 % en 2020 et de près de 6 % en 2021, hors prise en compte des dépenses liées au covid. Notre branche est donc placée face à des enjeux de soutenabilité à long terme, même si un certain nombre d'éléments financiers ont été précisés avec les textes relatifs à la Cades adoptés cet été.

Plusieurs points du PLFSS mobilisent toute notre attention : la traduction des mesures relatives au Ségur de la santé et à la reprise de dette des établissements de santé ; la création de la cinquième branche de la sécurité sociale – l'assurance maladie est soucieuse de préserver l'unicité des dépenses d'assurance maladie, à travers un Ondam couvrant de manière exhaustive les dépenses de santé ; ce point important a été souligné par nos partenaires, notamment les infirmières et les médecins libéraux ; les évolutions du congé paternité, dont la mise en œuvre incombera à l'assurance maladie ; ou encore le nouveau dispositif de régulation des médicaments innovants, avec une réforme en profondeur des

mécanismes d'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et de recommandation temporaire d'utilisation (RTU). Ces dispositifs étaient devenus d'une grande complexité. En distinguant un accès précoce et un accès compassionnel, le nouveau mécanisme est de nature à accroître la lisibilité, la transparence et l'efficacité de l'accès aux marchés et de la régulation.

D'autres sujets sont en relation directe avec les négociations conventionnelles engagées, par l'assurance maladie, avec les médecins libéraux et avec l'ensemble des professionnels de santé depuis le début de septembre dernier, dans le cadre des négociations interprofessionnelles ; deux articles au moins du PLFSS ont un impact sur ces négociations.

Tout d'abord, le PLFSS prolonge la prise en charge à 100 % de la téléconsultation jusqu'à la fin de l'année 2021. Avec les professionnels de santé – principalement les médecins –, nous avons engagé la définition d'un nouveau cadre conventionnel pérenne, après les dérogations mises en œuvre pendant la crise sanitaire, qui a vu le recours aux téléconsultations multiplié par plus de 100. Ces négociations ne sont pas encore conclues, mais nous avons identifié un certain nombre de pistes.

Ensuite, le PLFSS prolonge la convention médicale actuelle jusqu'au premier trimestre de 2023. Ce choix est cohérent au regard du calendrier des élections professionnelles, prévues au printemps prochain. Il implique la négociation d'un avenant conventionnel, que nous avons engagée dès septembre dernier. Nous faisons en sorte qu'elle aboutisse, si c'est possible, avant la fin de cette année.

Un autre article crée un cadre pérenne pour la prise en charge exceptionnelle, par l'assurance maladie, d'un certain nombre de dépenses face à un risque sanitaire grave. Ce cadre nous permettra d'être réactifs, en lien avec le pouvoir réglementaire, face à des crises qui, par définition, sont difficiles à anticiper.

Au-delà des deux années qui viennent, nos modes de régulation sont en question, à l'instar de l'avenir de l'Ondam lui-même. Les ministres concernés ont saisi le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) de cette question. Un Ondam pluriannuel et davantage médicalisé pourrait être une réponse pertinente dans la durée ; l'assurance maladie sera partie prenante de cette réflexion, sur les volets politique et technique.

En parallèle, nous sommes appelés à rénover et à renouveler nos approches de maîtrise médicalisée des dépenses et de gestion du risque. Nous avons ouvert ce chantier en cette rentrée. Pour ce qui concerne la maîtrise médicalisée, nous sommes aujourd'hui face à des « rendements décroissants ». À travers notre soutien à l'exercice coordonné d'accompagnement de la structuration de l'offre de soins, en particulier en ville, nous disposons de leviers, notamment pour améliorer les pratiques de prescription. Nous souhaitons nous y employer de manière renouvelée.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie. – L'avis défavorable du conseil de la CNAM n'est pas une surprise : la méthode d'élaboration du PLFSS pose effectivement question. On comprend le contexte si particulier de cette année, mais on a vraiment l'impression que ce texte a été élaboré « à la hussarde ». Les uns et les autres n'ont que peu de temps pour s'en imprégner.

L'article 32 prolonge la prise en charge à 100 % des téléconsultations jusqu'au 31 décembre 2021, afin de favoriser leur déploiement. Où en sont les discussions avec les organismes complémentaires pour permettre une prise en charge selon les modalités de droit

commun ? Dans son avis sur le PLFSS, l'Union nationale des organismes complémentaires d'assurance maladie (Unocam) considère que ces outils sont d'ores et déjà disponibles. Quel est votre avis sur ce sujet ?

En parallèle, dans le prolongement du Ségur, vous avez engagé des discussions relatives à la télémedecine avec des syndicats de médecins. Quel est le calendrier retenu ? Dans ce cadre, comment abordez-vous l'assouplissement de la règle dite « du déjà vu », autrement dit l'obligation d'avoir eu une consultation en présentiel l'année précédant la téléconsultation, notamment au regard des enjeux que pose le développement des plateformes de e-santé ? Suivant la définition retenue, la téléconsultation doit toujours être organisée en alternance avec des consultations en face à face. Quelle est votre position sur ce point ?

En outre, quel est l'avenir du télésoin, développé de manière accélérée pendant la crise sanitaire par plusieurs professions de santé ? Selon quel calendrier seront définies les conditions de pérennisation de ces mesures avec les professionnels concernés ?

De surcroît, dans le dossier de presse du PLFSS pour 2021, le Gouvernement évalue à 15 milliards d'euros les dépenses exceptionnelles engagées par l'assurance maladie en 2020 pour contribuer à répondre à la crise sanitaire. Toutefois, le dispositif d'indemnisation des professionnels de santé libéraux, institué fin avril pour compenser la baisse d'activité pendant le confinement, n'est pas cité dans ce cadre. Quel est le bilan de ce dispositif pour les professionnels, qui se sont connectés sur le site Ameli en vue de leur indemnisation ? Ces crédits relèvent peut-être directement de Bercy, mais comment le dispositif a-t-il été géré ?

Enfin, l'Ondam 2021 réserve une provision de 2 milliards d'euros pour les tests covid-19. Sur quelle base l'évaluation a-t-elle été faite ? Selon vous, est-il souhaitable de prolonger la prise en charge de ces tests à 100 %, sans ordonnance et sans limite ? Comment cette mesure s'articule-t-elle avec l'accord conventionnel de maîtrise de la dépense, dont le renouvellement a été discuté en 2019 avec les biologistes ?

M. Thomas Fatome. – Pour les téléconsultations, le problème est avant tout opérationnel. La prise en charge à 100 % en tiers payant facilite évidemment le recours à ce dispositif. En outre, pour prévoir l'intervention des organismes complémentaires, toutes les conditions techniques doivent être réunies. Du point de vue de l'assurance maladie obligatoire, le service d'acquisition des droits intégrée (ADRI) permet la consultation des droits en ligne par les professionnels de santé libéraux ; ce logiciel dédié est aujourd'hui opérationnel. Quant aux organismes complémentaires, ils ont accompli, au cours des dernières années, un grand travail d'alignement de leurs dispositifs et de déploiement des services *via* l'inter-AMC. À ce jour, seuls sept éditeurs de logiciels disposent d'une fonctionnalité dite « droits AMC » intégrée dans les logiciels, laquelle ne concerne que 13 % des médecins.

À ce stade, nous ne pourrions pas développer la téléconsultation dans des conditions de facturation et de prise en charge satisfaisantes pour nos assurés, avec un ticket modérateur normal. Il faut attendre un plus fort déploiement des dispositifs de prise en charge par les organismes complémentaires, qui soient directement opérationnels pour les professionnels de santé.

D'ailleurs, le ministre des solidarités et de la santé entend conserver un système simple d'accès à la téléconsultation, afin que son utilisation s'ancre du côté tant des médecins que des patients. Lorsque les conditions opérationnelles seront réunies, il sera normal de

revenir à une prise en charge équivalant à celle des consultations en présentiel. C'est une perspective de moyen terme.

Au sujet de la condition « du déjà vu », nous avons engagé les discussions avec les médecins libéraux pour fixer un cadre pérenne et établir, dans la durée, un certain nombre de dérogations. Selon nous, l'exigence d'une consultation dans les douze derniers mois est moins pertinente pour les soins spécialisés que pour la médecine générale. C'est un point de consensus avec les syndicats de médecins libéraux. Il faut ouvrir plus largement la téléconsultation et l'inscrire dans un parcours de soins cohérent.

Les statistiques montrent que, pendant la crise, 82 % des téléconsultations se sont faites avec le médecin traitant, ce qui est à la fois logique et rassurant.

La négociation se poursuit sur ces sujets afin de parvenir à un équilibre entre consultations en présentiel et téléconsultations.

Nous avons également engagé des discussions sur les télésoins avec les professions paramédicales afin de les intégrer dans le parcours de soins des patients et de fixer des règles dans la durée.

L'assurance maladie a fait preuve d'une réactivité remarquable et a mis en place au mois d'avril un dispositif d'accompagnement d'un certain nombre de professionnels dont l'activité a brutalement chuté pendant le confinement, parfois à hauteur de 95 %. Il s'est agi de couvrir leurs charges fixes. Au 1^{er} octobre 2020, un peu plus de 1,1 milliard d'euros d'avances ont ainsi été versées aux professionnels de santé, sur 1,6 milliard d'euros de demandes. Plus de 200 000 professionnels de santé en ont bénéficié. Un dispositif de régulation sera mis en place à la fin 2020 pour tenir compte de la réalité de l'activité constatée de ces professionnels.

La décision de prendre en charge les tests à 100 % et sans ordonnance visait à étendre le recours aux tests au mois de juillet, à une époque où l'on effectuait entre 200 000 et 300 000 tests hebdomadaires, et à conjuguer une approche diagnostique individuelle et de dépistage. On réalise aujourd'hui 1,2 million de tests hebdomadaires. De ce fait, notre pays a dû faire face à un allongement des délais de prise de rendez-vous et de rendu des tests. La situation est redevenue normale au cours des quinze derniers jours, la mise en place de la priorisation ayant permis, dans plus de 85 % des cas, de rendre les résultats en moins de 36 heures.

Nous considérons que les tarifs fixés avec nos partenaires biologistes leur permettent d'investir et de recruter pour faire face à leurs charges. L'impact majeur des dépenses de biologie impliquait de geler sur 2019 la mise en œuvre du protocole pluriannuel. Nous aurons avant la fin de l'année des négociations conventionnelles avec les syndicats de biologistes libéraux pour envisager l'année 2021. À ce stade, il est difficile de faire des prévisions sur le niveau de recours aux tests, compte tenu de l'arrivée des tests antigéniques.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le PLFSS prévoit un déficit durablement dégradé, qui se stabiliserait au-delà de 17 milliards d'euros en 2022. Un tel niveau paraît difficilement soutenable. Les recettes en 2024 seront inférieures de 3,3 milliards d'euros à celles de 2019. Les dépenses connaîtront quant à elles une augmentation de 12 milliards d'euros par rapport à 2019.

Toutefois, dans la mesure où une branche autonomie sera créée à partir de 2022, une partie des recettes et des dépenses qui étaient affectées aux personnes âgées et au handicap devraient être retirées de la branche maladie. J'aimerais avoir quelques éclaircissements sur ce point, ainsi que sur la contribution sociale généralisée (CSG).

La CSG représentait 45 % des ressources de la branche, elle ne représentera plus que 25 %. Quelle part de la dégradation résulte d'une dérivation vers la branche autonomie ?

Estimez-vous opportun de charger l'assurance maladie de nouvelles dépenses, notamment les dépenses relatives aux investissements immobiliers des hôpitaux ? Ces nouvelles dépenses préfigurent-elles le transfert des hôpitaux à la branche maladie ?

De manière plus générale, comment reprendre à moyen terme le chemin de l'équilibre des comptes de l'assurance maladie ?

Une enquête de la Cour des comptes pointe une absence d'estimation précise du préjudice subi en raison de la fraude par plusieurs organismes, notamment le vôtre. Elle parle même, s'agissant de votre caisse, d'un refus de principe de procéder à une telle estimation. Or il s'agit d'un sujet d'importance financière et sociale au vu des sentiments d'injustice qu'entraîne la fraude. Quelles actions comptez-vous entreprendre afin que la CNAM produise au plus vite des données fiables sur la fraude qu'elle subit, qu'elle soit détectée ou non ?

Plus largement, comment comptez-vous renforcer la lutte contre la fraude aux prestations, notamment contre les surfacturations opérées par les professionnels de santé ? Comptez-vous mettre réellement en œuvre les dispositions légales relatives au déconventionnement de ces professionnels ? Convient-il de renforcer ces dispositions ?

Enfin, pouvez-vous faire le point sur le nombre de cartes Vitale en circulation et sur leur sécurisation ?

M. Thomas Fatome. – Nous partageons votre constat sur les conséquences au cours des prochaines années des pertes de recettes en 2020. J'indique toutefois qu'une partie du déficit est d'ores et déjà financé par l'allongement de la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) décidée par le Gouvernement au mois de juillet.

La cinquième branche ne doit pas avoir de conséquences sur le solde de l'assurance maladie, dès lors que le transfert de CSG s'accompagne également du transfert des dépenses. Les dépenses supplémentaires liées au Ségur et aux mesures supplémentaires pour 2021, s'il n'y avait pas eu de cinquième branche, auraient été portées dans les comptes de l'assurance maladie. Il y a donc bien une réorganisation des recettes et des dépenses, une identification plus claire et plus homogène des dépenses relatives à l'autonomie via cette cinquième branche, sans conséquence financière, au moins à court terme sur le solde de l'assurance maladie.

Aujourd'hui, les hôpitaux sont financés à plus de 90 % par l'assurance maladie obligatoire et à 10 % par les complémentaires santé ou les ménages. Le financement de l'investissement hospitalier relève aujourd'hui à 100 % des recettes que l'assurance maladie apporte aux établissements de santé. Il ne me semble donc pas qu'il y ait de changement majeur dans la répartition des charges. Je ne crois pas qu'il faille distinguer d'un côté un financeur de l'investissement, de l'autre un financeur des soins courants, les deux étant

étroitement liés. L'assurance maladie, institutionnellement, est partie prenante des différents comités d'investissement qui existent et est appelée à émettre des avis dans ce cadre.

L'évaluation de la fraude dans le domaine de l'assurance maladie est particulièrement délicate. Nous finançons des prestations en espèces, en nature, nous remboursons des soins dans des conditions très différentes selon les professionnels de santé. La fraude est donc extrêmement disparate. Cela étant, l'assurance maladie n'est pas restée inactive puisqu'elle a développé une cartographie des risques – fraude à la CMU, à la tarification à l'activité par exemple. Nous allons par ailleurs engager des travaux en 2021 pour satisfaire cette demande d'évaluation légitime et répondre aux interrogations ou couper court aux évaluations fantaisistes.

L'investissement de l'assurance maladie dans ce domaine est significatif. Près de 1 600 agents travaillent à la lutte contre la fraude. En 2019, 286 millions d'euros de fraudes et d'activités fautives ont été détectés, soit une nette augmentation par rapport à 2018. L'évolution de nos systèmes d'information devrait également nous permettre de détecter plus en amont les différents types de fraudes.

Il y avait 150 000 cartes Vitale surnuméraires au mois de juin 2020, essentiellement pour les différents régimes spéciaux, contre 600 000 au 31 décembre 2019, soit une division par quatre. Le programme de contrôle que nous menons avec la Mutualité sociale agricole (MSA) et la direction de la sécurité sociale nous incite à penser que le chiffre diminuera encore très nettement d'ici à la fin de l'année 2020 : nous mettrons en fin de vie près de 140 000 cartes surnuméraires. Celles qui peuvent encore exister en raison d'un changement de régime ou d'une perte de carte ne traduisent pas nécessairement une utilisation frauduleuse. Bien entendu, nous devons être exemplaires sur le sujet.

Le texte réglementaire sur lequel le déconventionnement doit s'appuyer n'a pas encore été pris. Nous devons disposer de tous les leviers existants. En matière de lutte contre la fraude, nous menons des actions de contrôle en amont et de sensibilisation qui sont très importantes. C'est sur cela que nous voulons mettre l'accent en priorité.

Mme Laurence Cohen. – Il me paraît curieux de créer une cinquième branche. La vieillesse et de la perte d'autonomie font partie de la vie. Leur accompagnement ne devrait-t-il pas relever de l'assurance maladie ?

Le « congé de paternité », que vous avez évoqué, s'appelle en réalité « congé de paternité et d'accueil de l'enfant » depuis 2013. D'un point de vue terminologique, il me semble important de bien mentionner l'intitulé exact, qui englobe toutes les familles.

Mme Jocelyne Guidez. – Si le congé rémunéré est une belle avancée, il y a un trou dans la raquette : les longues maladies, comme le cancer ou la sclérose en plaques, ne sont pas prises en compte. Je sais bien que cela a un coût. Un impôt de solidarité, à l'instar de la vignette automobile, qui avait été créée en 1956 pour garantir un revenu minimum aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, serait-il une solution ? Nous serons tous aidants à un moment ou à un autre. Cela renvoie à la problématique de la cinquième branche : à mon sens, un milliard d'euros, c'est peu. Comment pouvons-nous avancer réellement sur le sujet ?

M. Dominique Théophile. – La branche maladie va connaître une évolution importante de son périmètre l'an prochain en raison de la création de la branche autonomie et du transfert de dépenses et de prestations dont elle assurait jusqu'à présent le financement.

Sa structure de financement a également fortement évolué du fait de la suppression de six points de cotisations d'assurance maladie sur les rémunérations salariées inférieures à deux SMIC et demi. Que pensez-vous de ces évolutions successives, qui redéfinissent le spectre de vos missions ? *Quid* de la soutenabilité des dépenses et de la stratégie de restauration d'une trajectoire de retour à l'équilibre en l'absence de recettes nouvelles ?

M. Alain Milon. – Puisqu'il vous paraît normal que l'assurance maladie participe au financement de l'immobilier des hôpitaux dans la mesure où elle en utilise les locaux, pensez-vous qu'au nom du principe d'égalité, l'éducation nationale devrait aussi participer au financement des écoles, des collèges et des lycées ?

Selon vous, les Ondam pour 2020 et 2021 sont « considérables ». Pourtant, hors Covid et hors Ségur, ils manquent d'ambition ; ce sont plutôt des Ondam subis. Êtes-vous favorables à une règle d'or sur la pluriannualité de l'Ondam ? Peut-on également réfléchir à la mise en place, comme cela se pratique dans certains pays européens, d'objectifs régionaux de dépenses d'assurance maladie (Ordam) ?

Je pense qu'il faudrait maintenir les taxes sur les organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) au-delà de 2021. Les OCAM n'ayant pas dépensé beaucoup d'argent pendant la crise du Covid, ne faudrait-il pas leur interdire d'augmenter leurs cotisations l'année prochaine ?

M. Fabrice Gombert. – Le Conseil de la CNAM s'est demandé s'il ne faudrait pas flécher une partie de la taxe sur les OCAM, notamment en faveur des salariés qui se retrouveraient sans couverture complémentaire en cas de défaillance de l'entreprise ou de perte d'emploi. Nous sommes également favorables au maintien du remboursement à 100 % des tests, car le reste à charge pourrait être trop important pour les personnes qui perdraient leur complémentaire santé, incitant certaines d'entre elles à ne pas se faire dépister.

M. Thomas Fatome. – Je rejoins Mme Cohen sur la nécessité de maintenir une unité de nos dépenses d'assurance maladie. Le choix du Gouvernement d'allier création de la cinquième branche et maintien des dépenses dans l'Ondam me semble répondre à cet objectif. Je pense que cette structuration gagnerait à être pérennisée dans la durée.

Nous sommes partie prenante à l'accompagnement des aidants. Différents dispositifs d'information existent. Nous nous y associerons. Nous sommes également attentifs à ce que les exonérations soient bien compensées par le budget de l'État ; à ma connaissance, c'est bien le cas.

Il me semble important de ne pas opérer de baisse drastique des dépenses d'assurance maladie au regard des besoins de nos assurés et du haut niveau de protection que nous voulons maintenir. Le retour à l'équilibre financier devra se construire dans la durée, par des politiques pluriannuelles d'efficience de nos dépenses.

L'hôpital est un service public financé par l'assurance maladie. Un financement des investissements hospitaliers par l'État créerait plus de confusion que de clarté dans le pilotage de l'offre de soins. La santé étant financée par l'assurance maladie, il paraît logique qu'il en aille de même de l'hôpital. Une décorrélation entre les financeurs serait source de complexité, voire de déresponsabilisation.

Il ne m'appartient pas de porter un jugement sur le caractère ambitieux ou non de l'Ondam. Mais j'ignore ce que serait un Ondam ambitieux si l'on considère que la politique engagée dans le cadre du Ségur de la santé n'est pas ambitieuse. Les moyens supplémentaires mobilisés, entre autres, sur le volet hospitalier sont très significatifs.

Un dispositif de type Ordam me laisse perplexe. Outre les difficultés techniques que cela susciterait, une telle évolution impliquerait un changement politique assez significatif, avec une déconcentration ou une décentralisation des outils de régulation à l'échelon régional. Je ne suis pas certain que nous y gagnerions en efficacité.

La taxe sur les organismes complémentaires résulte d'un simple constat : le ralentissement massif des soins de ville pendant le confinement a abouti à une diminution des dépenses des tickets modérateurs des organismes complémentaires sans doute à un niveau supérieur à 2 milliards d'euros. L'assurance maladie ayant assumé des dépenses exceptionnelles, il peut sembler normal d'avoir une forme de partage de la charge. Il ne serait pas logique que cela entraîne une augmentation des tarifs des complémentaires au-delà de leur équilibre technique. Mais chaque organisme complémentaire décide de sa pratique tarifaire...

M. Bernard Jomier. – La santé serait « financée par l'assurance maladie » ? C'est historiquement faux ; à une époque pas si lointaine, il fallait cocher « hors assurance maladie » en cas de consultation pour vaccination, l'assurance maladie ne payant pas les actes de prévention. Je sais que c'est une évolution souhaitée par certains. Quel a été le coût pour l'assurance maladie du transfert de l'Agence nationale de santé publique en 2020 ?

Le Sénat avait voté à la quasi-unanimité une demande de rapport sur l'immobilier hospitalier. D'autres solutions de financement existent. Il faut y réfléchir.

En ce qui concerne le forfait « urgences » qui vise, selon le Gouvernement, à limiter le montant du reste à charge pour l'assuré et à simplifier le système, n'y a-t-il pas derrière cette idée l'ébauche de la mise en place d'un payeur unique pour les dépenses hospitalières ?

Est-ce que la téléconsultation constitue à votre sens une réponse, au moins partielle, à la question des déserts médicaux ?

Combien de CPTS fonctionnent aujourd'hui ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles. – Je voudrais revenir sur la participation versée par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) à l'assurance maladie au titre des sous-déclarations. Une évaluation de cette participation était prévue, mais le PLFSS repousse toute modification à 2021, ce qui est dommage, car elle reste forfaitaire à un milliard d'euros. Pourtant, la branche a consenti des efforts, notamment pour améliorer le taux de déclaration. Est-ce que l'évaluation prévue évoquera la question des accidents de travail dits du lundi qui sont pris en charge par la branche AT-MP ? La branche AT-MP a-t-elle vocation à contribuer de façon pérenne à l'amélioration du résultat de l'assurance maladie ? Je rappelle que la branche sera déficitaire en 2020 pour la première fois depuis huit ans.

Mme Véronique Guillotin. – Les infirmières en pratique avancée suivent une formation bac+5 et sont très utiles pour redonner du temps médical aux médecins. Or leur niveau de formation et leurs missions et responsabilités ont finalement peu de conséquences

sur leur rémunération. Les nouvelles grilles indiciaires sont parues en mars 2020 et semblent loin des attentes de la profession. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Je voudrais aussi vous interroger la rémunération des infirmières dans le cadre des téléconsultations. Je me réjouis du changement de paradigme de la CNAM sur ces dispositifs. L'effet de la téléconsultation sera indéniable sur les déserts médicaux à partir du moment où il existera un lien entre l'infirmière et le médecin. Or la rémunération des infirmières pour le suivi à domicile des personnes qui ne peuvent pas se déplacer, c'est-à-dire les plus fragiles, notamment les personnes handicapées ou âgées, n'est pas du tout adaptée. Comptez-vous travailler sur cette question ?

Je suis élue d'un territoire transfrontalier, la Meurthe-et-Moselle, qui connaît encore plus qu'ailleurs des problèmes très importants d'attractivité vis-à-vis des professionnels de santé qui préfèrent souvent travailler au Luxembourg. Il est donc très important de permettre aux habitants d'accéder à une offre de soins au Luxembourg ; à défaut, ils doivent parcourir de nombreux kilomètres, plus de cent pour certaines spécialités. Un accord-cadre entre la France et le Luxembourg le permet, mais il semble que la réorganisation des caisses locales d'assurance maladie éloigne la prise de décision de notre territoire, ce qui complique beaucoup les procédures. Nous assistons en conséquence à des renoncements aux soins, évidemment en ophtalmologie, mais aussi en oncologie. Avez-vous connaissance de ces difficultés dans la mise en œuvre pratique de l'accord-cadre ?

M. Thomas Fatome. – Monsieur Jomier, la part des dépenses de santé prises en charge par d'autres acteurs que l'assurance maladie a toujours été résiduelle. Les antipaludéens ne sont pas considérés comme des dépenses de prévention et, si l'assurance maladie ne les rembourse pas, c'est parce que cette dépense relève d'un besoin individuel.

L'État et l'assurance maladie ont engagé depuis longtemps une simplification de l'organisation et du financement des agences sanitaires. L'assurance maladie a progressivement pris le relais en termes de financement ; je ne crois donc pas qu'il y ait un désengagement. D'ailleurs, le montant de la dotation exceptionnelle de l'assurance maladie à Santé publique France liée au covid-19 s'élève à environ 4,3 milliards d'euros. Ce sont des dispositifs qui relèvent logiquement du champ d'intervention de l'assurance maladie. J'ajoute que, là encore depuis longtemps, les dépenses de l'assurance maladie vont plus vite que celles de l'État, notamment parce qu'elle accompagne de multiples politiques de prévention - obésité, vaccination, alcool, tabac, etc.

En ce qui concerne le forfait « urgences », nous sommes partie prenante de la réforme au niveau technique, mais nous n'en sommes pas à l'initiative. Elle résulte d'abord d'une volonté de simplification. Il faut savoir que, dans le système actuel, les personnes qui sont en affection de longue durée et qui passent aux urgences acquittent dans les deux tiers des cas un ticket modérateur, parce que la pathologie qui justifie ce passage ne relève pas de leur ALD.

Il faut être prudent sur le lien entre téléconsultation et désert médical. Vous le savez, l'assurance maladie est engagée dans une politique volontariste pour consolider l'offre de soins dans les territoires et la téléconsultation ne doit pas être une réponse définitive à un déficit d'offre de soins. Elle peut naturellement constituer un levier, mais pas au prix de l'abandon du soutien à l'offre de soins sur le territoire.

Au mois d'août, 580 projets de CPTS étaient en cours, dont 166 avaient signé une lettre d'intention et 73 pouvaient être considérés comme ayant commencé à fonctionner, puisque leur projet de santé était validé. En outre, 31 CPTS ont d'ores et déjà signé un accord conventionnel avec l'assurance maladie. Nous avons évidemment l'ambition d'augmenter ces chiffres, nous avons fait des propositions et nous continuons de négocier avec les acteurs concernés.

Le Gouvernement a souhaité prolonger d'une année la participation forfaitaire de la branche AT-MP à l'assurance maladie liée à la sous-déclaration. Je n'ai pas d'informations complémentaires à vous fournir. Vous le savez, une commission indépendante présidée par un magistrat de la Cour des comptes mène un travail régulier à ce sujet ; ce travail est utile, il est évidemment perfectible, mais le pilotage du dispositif me semble globalement satisfaisant.

Je n'ai pas non plus d'informations particulières en ce qui concerne les infirmières en pratique avancée, car ce dossier est piloté par le ministère de la santé. Nous allons engager des négociations sur la place des infirmières dans le processus de téléconsultation au début du mois de novembre.

Enfin, nous sommes très attentifs au fait de garder un maillage territorial de qualité des caisses primaires d'assurance maladie afin de maintenir un lien de proximité, mais il existe des mécanismes de mutualisation entre les caisses, notamment pour la réalisation de certaines tâches spécialisées. En tout cas, je n'ai pas connaissance d'éléments particuliers sur la situation de votre département ; je vais me renseigner.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre commission a beaucoup travaillé sur la question de l'accès aux innovations. Où en êtes-vous de la révision de la liste en sus et du référentiel des actes innovants hors nomenclature de biologie et d'anatomopathologie (RIHN) ?

Mme Gruny vous a interrogé sur la participation de la branche AP-MP à l'assurance maladie. Je rappelle tout de même que Jean-Pierre Godefroy et moi-même avons publié un rapport sur ce sujet en juillet 2012...

Mme Raymonde Poncet. – J'ai l'impression qu'on évoque souvent la fraude aux prestations, mais beaucoup moins, me semble-t-il, la fraude aux cotisations. Qu'en est-il ? Un travail d'évaluation est-il également mené à ce sujet ?

M. Daniel Chasseing. – Vous avez parlé de coupes budgétaires à l'hôpital et de la diminution du nombre de lits. Qu'en est-il exactement ?

La création d'un cinquième risque dédié à la prise en charge de la dépendance serait un progrès énorme en termes d'équité entre les départements. Il faut savoir que les départements ruraux n'arrivent plus à prendre en charge correctement ce secteur. Mais quelles sont les pistes de financement ? C'est un sujet essentiel, parce que nous avons besoin de moyens très importants, notamment pour augmenter le nombre de soignants et diminuer la précarité des intervenants à domicile.

Vous avez évoqué la téléconsultation, mais elle est souvent impossible à mettre en place en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), car elle est très consommatrice de temps pour le personnel soignant.

En septembre, j'ai rencontré des élus de presque la totalité des communes de mon département et beaucoup d'entre eux ont évoqué devant moi la question de la fraude, notamment du nombre de cartes Vitale en circulation. La CNAM travaille-t-elle sur ce sujet ? Il est très important de clarifier les choses, parce que les estimations sont très variées en la matière.

M. Thomas Fatome. – Madame la présidente, nous allons discuter avec les biologistes sur la question du RIHN à la fin de l'année. En ce qui concerne la liste en sus, le PLFSS qui vous est proposé contient un dispositif d'accès précoce qui devrait améliorer le pilotage.

Madame Poncet, un important effort est réalisé depuis plusieurs années, notamment par l'Acoss et le ministère du travail, pour lutter contre le travail dissimulé et la fraude aux cotisations.

Je ne me risquerai pas à avancer des pistes de financement pour le secteur de l'autonomie et de la dépendance ! Vous le savez, un rapport a été récemment remis au Gouvernement par Laurent Vachey et des concertations seront engagées.

Nous continuerons d'être vigilants sur la fraude à la carte Vitale. Vous le savez, nous travaillons à sa dématérialisation sur les téléphones portables, ce qui permettra notamment de lutter contre la fraude. Nous continuerons de procéder à des évaluations, mais il me semble que certaines estimations sont très surévaluées.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de
MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud
Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) (sera
publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 11 h 45.

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de M. Didier mandelli, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de Mme Sophie Primas, présidente, puis Mme Dominique Estrosi-Sassone, vice-présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 11 h 10.

Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures 40.

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

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal - Désignation d'un rapporteur

M. Laurent Lafon, président. – Nous devons désigner un rapporteur sur le projet de loi n° 15 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale le 6 octobre après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal. Il sera examiné le 4 novembre en séance publique. Je propose la nomination de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente d'une mission d'information, et qui est très impliquée depuis plusieurs années sur ce sujet.

La commission désigne Mme Catherine Morin-Desailly rapporteure sur le projet de loi n° 15 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

Projet de loi de programmation de la recherche 2021-2030 – Examen du rapport et du texte de la commission (en visioconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons le rapport de Mme Laure Darcos sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur. Je salue la présence parmi nous dans la salle de M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis de la commission des finances, et en visioconférence, de M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – C'est pour moi un grand honneur, mêlé d'une certaine émotion, d'être rapporteur, pour la première fois, d'un projet de loi sur la recherche, secteur qui me tient particulièrement à cœur et sur lequel je me suis investie en tant que rapporteur budgétaire depuis trois ans.

Le projet de loi de programmation de la recherche était attendu depuis trop longtemps, et son calendrier a connu, depuis le début de l'année, de nombreux revirements. J'ai même, à un moment donné, fortement douté de son inscription à l'agenda parlementaire. Pourtant, l'urgence à agir pour la recherche et ceux qui la font est bien là. Elle est encore renforcée par la situation pandémique qui souligne l'impératif de disposer d'une recherche au plus haut niveau.

Or, avec un niveau de financement qui stagne depuis le début des années 1990 à environ 2,2 % du PIB et enregistre même une baisse sur la période récente, la France s'est éloignée de l'objectif, fixé lors du sommet européen de Lisbonne de 2000, d'investir un minimum de 3 % de sa richesse nationale dans la recherche, alors que la plupart des grandes puissances économiques l'ont déjà atteint, voire dépassé. L'Allemagne, déjà à 3,1 % du PIB, a pris récemment de nouveaux engagements de dépenses à hauteur de 5 % supplémentaires par an, pour atteindre 3,5 % du PIB.

Le décrochage de la France sur la scène internationale s'explique par deux facteurs : le faible niveau de la dépense publique, à 0,78 % du PIB, et l'insuffisance de la dépense privée, à 1,44 % du PIB.

Alors que les défis en matière d'accroissement des connaissances, dans des domaines aussi divers que la santé, l'environnement, la sécurité, la transition numérique, la cohésion des sociétés contemporaines sont considérables, il en va de la responsabilité de l'État de redresser la part publique de financement de la recherche pour parvenir à un niveau minimum de 1 %. L'atteinte de l'objectif des 3 % du PIB suppose aussi une contribution du secteur privé qui doit se rapprocher de 2 %.

L'affaiblissement de la position de la France est aussi lié à une grave perte d'attractivité des métiers de la recherche, attestée notamment par la baisse du nombre de doctorants, mais aussi la difficulté du pays à garder sur son sol ses meilleurs éléments ou à recruter les plus brillants talents nationaux et internationaux.

Le diagnostic, bien connu et largement partagé, est alarmant. J'en veux pour preuve les quatre points suivants : des rémunérations des personnels de la recherche très sensiblement inférieures à celles des pays de l'OCDE, mais également à celles des autres corps de la fonction publique française ; des conditions de travail qui se sont fortement dégradées sous l'effet de réductions d'effectifs, de tâches administratives envahissantes, de contraintes de gestion multiples ; des progressions de carrière insuffisantes au regard des standards internationaux ; des inégalités encore très marquées entre les femmes et les hommes dans l'accès à certaines disciplines et certaines responsabilités.

Sans être exhaustif, ce constat n'en montre pas moins l'ampleur de la tâche à mener pour refonder le pacte qui lie les chercheurs à la Nation.

Avec ce projet de loi de programmation, le Gouvernement entend rompre avec des décennies de sous-investissement chronique, afin de « réarmer la recherche française ». C'est en particulier l'objet du titre I^{er}, qui définit les orientations stratégiques de la recherche et décline la programmation budgétaire pour la période 2021-2030.

L'article 1^{er} renvoie à un rapport annexé la présentation de ces grandes orientations et rappelle l'objectif de porter l'effort national de recherche à 3 % du PIB.

L'article 2 présente, sous forme de tableaux, la trajectoire budgétaire sur dix ans. Celle-ci représente, hors prise en compte de l'inflation – j'insiste bien sur ce point – un effort cumulé de plus de 25 milliards d'euros. Il est ainsi prévu une hausse des financements d'environ 400 millions d'euros par an de 2021 à 2023, puis de 500 millions d'euros par an de 2024 à 2027, et enfin de 600 millions d'euros par an de 2028 à 2030, pour atteindre un supplément annuel de 5 milliards d'euros à la fin de la décennie.

La trajectoire budgétaire comprend également une croissance d'un milliard d'euros d'ici à 2027 des moyens d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) afin notamment d'atteindre 30 % de succès aux appels à projets et 40 % de « préciput ». Le Gouvernement a en effet choisi de faire de l'ANR l'acteur pivot du système de recherche des dix prochaines années, et de miser principalement sur les appels à projets pour augmenter le financement des établissements de recherche.

L'article 12, inscrit au titre III du projet de loi, introduit ainsi une réforme du préciput, mécanisme actuellement destiné à couvrir les coûts indirects des projets de recherche sélectionnés par l'ANR, pour en faire une source directe de financement des laboratoires.

Le système actuel de financement des projets de recherche sur appels à projets repose sur un mécanisme dit de « préciput », qui n'est rien d'autre qu'une partie de l'enveloppe attribuée aux établissements gestionnaires et hébergeurs. Ainsi, pour un projet d'un coût de 100, l'ANR débourse en réalité 111, 11 allant à l'établissement hébergeur, 8 à l'établissement gestionnaire et 92 à l'équipe de recherche.

Dans le futur système, les enveloppes distribuées par l'ANR seront augmentées, en application de la programmation. Ensuite, la répartition du nouveau « préciput » permettra de mieux doter les établissements hébergeurs et gestionnaires, et participera aussi au financement des laboratoires, ainsi qu'au développement des politiques de site.

Ce projet de loi entend également remédier au déficit d'attractivité des carrières de chercheur et d'enseignant-chercheur en créant, au titre II, plusieurs nouveaux dispositifs de recrutement à différents stades de la carrière.

Au cours de leur formation doctorale, les doctorants pourront être recrutés dans le secteur privé au moyen d'un nouveau contrat doctoral de droit privé, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur public (article 4) ; après l'obtention du doctorat, les jeunes chercheurs ou enseignants pourront être embauchés sur un contrat post-doctoral spécifique, de droit public ou de droit privé (article 5) ; ils pourront aussi se voir proposer, par les établissements publics de recherche, un contrat à durée indéterminée dit « de mission scientifique » pour mener un projet de recherche de long terme (article 6).

Afin d'offrir davantage d'opportunités d'emplois après le doctorat, le projet de loi crée également une nouvelle voie de recrutement pour des postes spécifiques, inspirée de la pratique étrangère dite de la *tenure track*. Appelée « chaire de professeur junior », ce dispositif repose sur une phrase de recrutement contractuel, d'une durée maximale de six ans, à l'issue de laquelle le jeune chercheur ou enseignant-chercheur aura la possibilité d'être titularisé en tant que professeur des universités ou directeur de recherche, sans avoir à passer le concours de promotion traditionnel (article 3).

Les mesures annoncées par le Gouvernement sur les rémunérations et les carrières ne figurent pas dans ce texte, car elles ne relèvent pas du domaine de la loi. Ce chantier réglementaire a été mené sous la forme de cycles de négociations avec les organisations syndicales représentatives du secteur. Un protocole d'accord majoritaire vient tout récemment d'être signé à Matignon.

Enfin, ce projet de loi contient diverses mesures destinées, d'une part, à rapprocher les chercheurs du monde économique (titre IV), d'autre part, à simplifier l'organisation et le fonctionnement des établissements de recherche (titre V).

J'en viens à la question centrale : ce projet de loi de programmation est-il à la hauteur de l'enjeu et des attentes ? Après avoir mené une vingtaine d'auditions, la réponse est plutôt négative.

Tout d'abord, je regrette que ce texte ne soit pas adossé à un véritable projet politique. Compte tenu de l'état dans lequel elle se trouve aujourd'hui, la communauté de recherche était en droit d'attendre une loi structurante, qui fixe un cap et qui définisse le rôle de la recherche au sein de notre société.

À la place, nous avons une loi essentiellement technique, renvoyant les orientations stratégiques à un rapport annexé, qui n'a pas de valeur normative. D'ailleurs, après son examen à l'Assemblée nationale, celui-ci ressemble davantage à un inventaire à la Prévert qu'à un projet précis et engageant.

Je salue bien sûr l'effort budgétaire proposé, qui a le mérite de mettre fin à deux décennies de désengagement public dans la recherche. Cependant, sous l'effet prévisible de l'inflation et de l'augmentation du PIB, le niveau du réinvestissement proposé ne permettra pas d'atteindre l'objectif de 3 % de dépenses en faveur de la recherche, dont 1 % de dépenses publiques, d'ici 2030. Toutes les projections réalisées par les plus grandes instances scientifiques de ce pays montrent un besoin de financement nettement supérieur pour parvenir à l'objectif de Lisbonne.

La trajectoire budgétaire proposée souffre aussi d'un problème de crédibilité : construite sur dix ans, durée inhabituellement longue pour une loi de programmation, elle s'expose forcément à de nombreux aléas politiques et économiques qui rendent sa réalisation très hypothétique. Qui plus est, la plus grande part de l'effort budgétaire repose sur l'après-quinquennat, ce qui, à mon sens, relève d'une erreur stratégique assez grossière !

Pour le reste, ce projet de loi comporte des mesures intéressantes et utiles en matière de recrutement des chercheurs et des enseignants-chercheurs, de fonctionnement des organismes de recherche, de facilitation des relations avec le secteur privé, même si je peine à y trouver une cohérence d'ensemble.

L'Assemblée nationale, dont les débats ont beaucoup trop porté sur le rapport annexé, n'en a pas modifié la philosophie générale, si bien qu'une attente très forte se porte sur le Sénat.

Consciente de cette responsabilité, j'ai structuré mon travail de rapporteur autour de plusieurs axes : le raccourcissement de la durée de la programmation à sept ans afin de construire une trajectoire budgétaire crédible et plus ambitieuse ; l'encadrement des nouveaux dispositifs de recrutement afin de sécuriser et rassurer nos chercheurs et enseignants-chercheurs ; la reconnaissance, dans leur carrière, des actions qu'ils mènent en direction des citoyens et de la diffusion de la culture scientifique ; la prise en compte de la situation de nos chercheuses ; la consolidation de l'évaluation de la recherche ; l'approfondissement de la problématique de l'intégrité scientifique, particulièrement chère à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) ; l'introduction d'un volet territorial afin que nos collectivités puissent être associées aux problématiques de

l'enseignement supérieur et la recherche ; enfin, le refus d'un recours abusif aux ordonnances. J'ai déposé des amendements sur ces sujets et émettrai également des avis favorables sur certains des vôtres.

En application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de définir ainsi le périmètre du projet de loi : les modalités de financement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche sur les prochaines années ; les modalités de recrutement des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche ; le statut, les grands principes de rémunération, les garanties ainsi que les droits et obligations des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche, quel que soit le type de contrat ; les missions pouvant être exercées par ces personnels dans différents établissements publics ou entreprises privées ; les conditions d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; le champ des ordonnances qui figurent dans le texte transmis par l'Assemblée nationale ; la vision portée par l'État de la recherche dans les prochaines années, par le biais du rapport annexé.

M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis de la commission des finances. – La commission des finances a expertisé les articles 1^{er} et 2. Je partage toutes les conclusions du rapporteur sur le texte en général, et l'aspect financier en particulier. Notre commission a adopté à l'unanimité deux amendements sur les deux premiers articles. La trajectoire annoncée de 26 milliards d'euros sur dix ans aboutit à une augmentation annuelle de 5 milliards d'euros à la fin de l'échéance.

Notre commission a réalisé un travail approfondi. Or l'inflation, importante sur une si longue période, n'a pas été intégrée à la trajectoire. À l'issue de cette période, l'augmentation réelle des crédits n'est que d'un milliard d'euros en euros constants, alors que la loi de programmation n'est formulée qu'en euros courants. Cela peut choquer, mais c'est une réalité dérangeante... Deux éléments importent : les montants affichés et la durée. C'est la première fois qu'une loi de programmation est prévue pour dix ans. Certes, la ministre veut faire progresser la recherche, mais la réalité des faits est là.

La loi de programmation n'intègre pas non plus la réforme des retraites. En janvier et février, avant le confinement, émergeait le projet de loi sur les retraites, qui n'est pas encore voté, mais qui va grever les crédits. Il faut prendre en compte ce sujet.

L'objectif de la ministre d'atteindre 1 % du PIB pour financer la recherche publique est noble, mais il n'est pas atteignable en l'état. Une trajectoire sur dix ans semble être une erreur.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je salue le travail du rapporteur et du rapporteur pour avis. Nous partageons de nombreuses positions sur ce texte.

La commission des affaires économiques regrette que le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de proposer une grande loi sur la recherche et le développement (R&D). Ce projet de loi porte surtout sur la recherche publique, liée au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il n'y a rien sur la recherche industrielle ni sur la recherche environnementale. On nous renvoie au plan de relance, ce qui est illisible et regrettable.

La trajectoire financière est insuffisante et trop longue ; nous avons adopté des amendements identiques à ceux de Mme Darcos. Le projet de loi va dans le bon sens, mais

mérite d'être beaucoup plus « musclé ». La commission des affaires économiques a donné un avis favorable à son adoption, sous réserve de l'adoption de ses amendements. Nous avons notamment adopté des amendements de suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnances. Nous en avons assez que sur des sujets majeurs comme la recherche spatiale, le Gouvernement passe en force. En revanche, nous sommes prêts à accepter des ordonnances faisant suite à des décisions de justice, et pour lesquelles un débat ne s'impose pas...

Mme Sylvie Robert. – Merci à notre rapporteur. Nous examinons un texte dont tous, collectivement, nous attendions beaucoup. Il est naturel pour notre société de s'intéresser à sa recherche, en particulier dans une période de grande confusion comme la nôtre. Lorsqu'on parle de souveraineté ou de néonicotinoïdes, par exemple, on parle aussi de recherche.

Là où nous attendions un grand projet et une vision prospective, nous trouvons un texte très technique, qui relève plus de l'empilement que de la structuration. Le rapport annexé est, comme l'a dit notre rapporteur, une liste à la Prévert de belles intentions dont la mise en application nous reste inconnue.

Nous sommes d'accord pour regretter le manque d'ambition de la trajectoire. Là où nous attendions des contrats consolidés, harmonisés pour plus de sécurité, plus d'égalité entre les femmes et les hommes, nous trouvons une accumulation qui ne fait que complexifier davantage encore la situation. Il reste beaucoup d'interrogations sans réponse ; j'espère que nous obtiendrons des clarifications de la ministre en séance publique.

Comme je l'ai dit à la ministre en audition, il n'y a rien sur le *continuum* entre enseignement supérieur et recherche, alors que ces deux mondes sont poreux dans bien des secteurs et s'alimentent l'un l'autre.

Le texte est bancal, avec un équilibre entre la trajectoire du financement récurrent et celle du financement sur projet qui n'est pas du tout assuré. Pour ma part, je n'ai rien compris aux propos de la ministre, en particulier concernant les chiffres. Elle nous a parlé d'une hausse de 10 % immédiate et de 25 % d'ici à 2023, mais je ne les trouve pas dans le texte. Peut-être nos collègues financiers peuvent-ils nous aider sur ce point ?

La recherche a pâti d'un sous-financement chronique depuis des années. Nous aurions eu besoin d'un grand projet de loi que nous aurions tous salué. Pour qui a assisté aux auditions, c'est frappant : ce texte est un rendez-vous manqué.

M. Pierre Ouzoulias. – Je souhaite tout d'abord remercier vivement Laure Darcos, qui a dû travailler dans des conditions difficiles. Elle a mené des auditions très complètes, variées, très instructives, par lesquelles nous sommes sortis des sentiers battus pour entendre des gens en relation directe avec la réalité du terrain, ce qui a vivifié notre pensée.

Le travail de notre commission en période de Covid, notamment les deux rapports de nos collègues Stéphane Piednoir et Laure Darcos, avait mis en lumière les dysfonctionnements structurels qui touchaient l'enseignement supérieur. Nous avons alerté le Gouvernement sur l'incapacité des universités à assurer la rentrée dans les circonstances pandémiques que nous connaissons. Il est triste de constater aujourd'hui que notre diagnostic était juste. Les universités font face à des situations matériellement, financièrement, humainement catastrophiques, sans parler des enjeux sanitaires.

Les 600 courriels de chercheurs que vous avez reçus montrent l'état de sidération absolue de la profession devant un texte préparé en janvier et qui ne tient pas le moindre compte de ce qui s'est passé depuis – une période pendant laquelle les universités ont dû s'assurer que leurs étudiants mangeaient à leur faim.

Merci aux deux rapporteurs pour avis, qui ont accompli un travail de déconstruction tout à fait essentiel. Je regrette que le Gouvernement n'ait pas imaginé une seule seconde que nous serions capables de démasquer ainsi la « forgerie budgétaire » à laquelle il s'est livré pour nous faire croire des choses qui n'existent pas.

Il avait pourtant en face de lui des professeurs en économie ou en mathématiques qui ont accompli le même travail de déconstruction. Imaginer qu'ils auraient pu absorber cela – pour le dire de façon policée – démontre une « méconnaissance » qui n'est pas raisonnable.

Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a exposé notre collègue Laure Darcos.

Une question de forme : le protocole d'accord avec les syndicats ne nous a pas été transmis officiellement, alors qu'il contient des aménagements du texte de loi que nous n'avons pas encore voté. Le ministère anticipe notre vote pour introduire par décret des choses qui ne nous sont pas soumises. Un exemple choquant : le protocole donne au recteur le pouvoir de censurer un recrutement dans les universités. Des recteurs, qui n'ont pas nécessairement le titre de docteur, donneront un avis scientifique, et la ministre nous parle d'autonomie des universités ! Nous devons absolument refuser ce retour en arrière. Nous perdons dix ans avec cette mesure qui ôte aux universités leur liberté académique.

Je ne comprends pas que le Gouvernement nous demande d'examiner cette loi sans nous fournir une analyse détaillée du protocole.

M. Stéphane Piednoir. – Je salue le travail de Laure Darcos et des collègues qui ont participé aux auditions. Ce texte a subi une accélération du calendrier, alors qu'on l'attendait depuis plusieurs mois, pour ne pas dire plusieurs années. Nous avons dû travailler dans un contexte de renouvellement du Sénat, donc largement dans l'ombre.

Je partage toutes les analyses présentées, notamment celle de M. Rapin sur la trajectoire. C'est la première fois que je vois une programmation budgétaire avec une présentation cumulative. Si l'on veut frapper d'insincérité ce texte, il faut commencer par là : le Gouvernement se glorifie d'un effet cumulé sur dix ans ! Cela a d'ailleurs été pointé par le Conseil d'État. Je regrette ce biais qui frappe d'insincérité une partie du discours de la ministre.

L'effort budgétaire sur les cinq à six premières années est tout à fait comparable à ce qu'il a été dans les années passées : de l'ordre de 500 millions d'euros par an. La ministre s'est engagée à ce que cet effort se cumule à l'effort courant. Nous veillerons sans faute à ce que l'effort ne soit pas de 500 millions, mais bien de 1 milliard d'euros – en euros courants, monsieur le rapporteur pour avis.

Un point me chagrine : le recours aux ordonnances. Je défendrai donc un amendement qui en supprime une. On ne peut pas balayer ainsi des sujets aussi complexes que l'enseignement privé, par exemple, qui méritent de vrais débats.

M. Bernard Fialaire. – Ayant été récemment élu, et n'ayant pas participé aux auditions, j'aurai surtout la modestie d'écouter. Je dirai simplement que la recherche est un

sujet crucial : la France ne pouvant pas compter sur son pétrole, elle doit donc plutôt compter sur ses idées. Elle doit donc investir en priorité dans la recherche et l'enseignement.

Tout ce qui peut améliorer l'existant doit être encouragé. C'est notre rôle de demander plus si ce qui est proposé n'est pas suffisant ; mais, en tant qu'élus, nous devons toujours arbitrer entre nos convictions et nos responsabilités. Comme vous, j'ai été abreuvé par de nombreux courriels. Ce qui m'a inquiété, c'est que leurs auteurs aient fait un copier-coller du même texte. Il est presque méprisant de croire qu'un élu ne pourrait pas comprendre un texte qu'on ne lui envoie qu'une seule fois. J'espère que nous aurons le temps de présenter des amendements ; nous soutiendrons les efforts du Gouvernement en faveur de la recherche.

M. Jean-Pierre Decool. – Ce texte arrive après un long silence de quinze années sur le sujet. Il vient panser les plaies béantes de la recherche. La dernière loi de programmation de la recherche, en 2006, n'a jamais été respectée, à cause de la crise de 2008. L'objectif était déjà de consacrer 3 % du PIB à la recherche, en accord avec la stratégie de Lisbonne, qui est appliquée par l'Allemagne. Quinze ans après, nous en sommes toujours au même point. Nous pouvons nous accorder sur le fait qu'une programmation d'une décennie est particulièrement longue. Avec la crise sanitaire, ce projet de loi n'est pas optimal, c'est clair. Mais l'enveloppe de 6,5 milliards d'euros prévus dans les investissements d'avenir pour la recherche et l'innovation compléteront une programmation qui semble frugale les premières années.

La revalorisation des rémunérations et la mobilité des carrières sont nécessaires à l'attractivité non seulement pour les talents étrangers, mais aussi pour les talents français qui sont de plus en plus tentés de quitter la France. Il faut immédiatement mettre la barre à la hauteur de l'excellence de notre recherche. C'est pourquoi je soutiens les propositions de Mme le rapporteur en faveur d'une trajectoire ramenée à sept ans.

Mme Sonia de La Provôté. – Les très nombreux mails envoyés par des chercheurs de tous horizons, de tous âges, de tous parcours, de tous statuts et de tous territoires prouvent que cette loi de programmation embarque bien toute la recherche française – mais contre elle. Nous devrions nous appuyer sur ce constat pour combler les carences qui réussissent cet exploit.

La trajectoire de dix ans interroge tout le monde. C'est une saine proposition de la raccourcir. Une clause de revoyure régulière ne serait pas inutile pour une politique aussi mobile que celle de la recherche : tout bouge très vite dans ce domaine. Il ne serait donc pas incohérent d'imposer au moins un bilan à la mi-trajectoire.

Certes, il est indispensable de créer quinze sites bien identifiés dans les classements, qui joueraient un rôle de coordination. La condition de réussite est que cette coordination soit choisie et non subie. Ces sites doivent accumuler les compétences et l'excellence, homogénéiser les parcours.

Mais il faut aussi prendre en compte l'éparpillement, au sens positif, de la diffusion territoriale des équipes et des chercheurs, accompagnée d'une grande diversité des parcours et formations garante d'une capacité à inventer et à sortir du moule – car l'empirisme et l'intuition jouent eux aussi un rôle important dans la recherche. L'innovation est aussi présente dans les laboratoires du territoire que dans ces quinze pôles.

C'est une faille de ce texte que de ne pas prendre en compte la recherche en France hors de leurs murs, d'autant que le lien avec les collectivités territoriales n'est pas envisagé dans le texte. Le faire aurait pourtant témoigné d'une vision d'aménagement du territoire en matière de recherche.

M. Max Brisson. – Très bien.

Mme Sonia de La Provôté. – Le rapporteur l'a très bien dit, il manque un cap, des grandes orientations, hormis quelques sujets classiques comme l'intelligence artificielle, qui n'est plus une question nouvelle. Au nombre des grands sujets qui ne sont pas abordés, citons les rapports entre universités et grandes écoles, entre le public et le privé, les relations entre la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement économique, le cas des disciplines moins accompagnées ou oubliées.

Ce texte a fédéré beaucoup de chercheurs autour d'attentes communes. À nous de les traduire.

Mme Monique de Marco. – Nouvelle sénatrice, j'ai pour baptême du feu ce texte que je trouve très technique ; je remercie Mme Darcos d'avoir apporté un éclairage que je partage. Il y a urgence à agir, mais il est dommage que nous n'ayons pas le temps de débattre. Je n'ai pas eu l'occasion de participer aux auditions, mais je constate moi aussi une attente forte autour de l'aménagement du territoire. On aurait donc pu s'attendre à ce que ce texte aborde le lien avec les territoires.

Je n'ai pas trouvé dans ce texte les moyens complémentaires en faveur d'un accueil digne des étudiants.

J'ai appris hier qu'un protocole d'accord avait été signé avec les syndicats, qui amende plusieurs points de ce texte. Je regrette que nous n'en ayons pas connaissance.

Quant aux très nombreux courriels que nous avons reçus, je les ai trouvés au contraire très personnalisés : ils expriment les inquiétudes des jeunes chercheurs pour l'avenir de la recherche en France.

M. Julien Bargeton. – Après cette série d'interventions, il me revient la lourde tâche de défendre ce texte... Je l'assume, avec enthousiasme ! Le diagnostic est partagé : j'ai entendu les mots de « déshérence », de « décrochage »... L'Agence nationale de la recherche a perdu 40 % de budget entre 2010 et 2015. La rémunération des chercheurs français est inférieure de 37 % à la moyenne de l'OCDE. C'est le résultat d'un long décrochage rappelé par le rapporteur, et je trouve paradoxal de s'en prendre à un texte qui revient sur ces années d'abandon.

Il y a dans ce texte, a aussi reconnu le rapporteur, des mesures intéressantes. D'abord, un investissement massif. Les estimations, dans le cadre d'une programmation, se font toujours en euros constants. Imaginer que l'inflation remonte à 1,90 % pendant dix ans me semble téméraire.

M. Jacques Gersperrin. – Cela vient du ministère lui-même.

M. Julien Bargeton. – Avec la crise que nous vivons, il n'est pas sûr que l'inflation atteigne rapidement ces plateaux. En tout état de cause, il est très difficile d'évaluer le niveau de l'inflation en 2030.

Deuxième axe de ce texte, l'attractivité, avec un volet très important et précis consacré aux ressources humaines. Les outils de financement sont aussi modernisés, et il s'agit aussi d'un texte de simplification.

À mes yeux, tout cela dessine une vision globale, cohérente et structurante. Ces quatre volets constituent, ensemble, une réforme de la recherche en France, que le Sénat – je ne l'ignore pas – peut enrichir d'éléments intéressants sur le lien avec les territoires ou l'égalité femmes-hommes.

Je trouve contre-productive la série de mails que nous avons tous reçus. En tant qu'élu local, j'ai déjà vécu cette situation : nous recevons des dizaines de courriels identiques, ce qui agace beaucoup.

Le groupe RDPI analysera les amendements dans un esprit d'ouverture, tout en rappelant que ce texte vise à rattraper le retard pris par la France en matière de recherche.

Mme Céline Brulin. – Je me joins aux remerciements à notre rapporteur Laure Darcos, ainsi qu'aux commissions des finances et des affaires économiques pour leurs éclairages. J'entends les réserves sur les projections en matière d'inflation, mais elles sont dues à la durée de la programmation, qui est tout à fait inhabituelle et, surtout, injustifiée. En termes financiers, les augmentations ne sont pas au niveau. Je partage les observations sur les manques intrinsèques du texte, alors que la crise sanitaire appelle un effort de recherche sans précédent, dans le contexte du défi climatique et énergétique.

Représentante d'un département industriel, j'attire votre attention sur le décrochage complet de la recherche en la matière. J'ai rencontré la semaine dernière des salariés d'une unité de production de caoutchouc qui va fermer. Ils m'ont dit : « Quand on invente un nouveau caoutchouc, c'est le résultat d'une erreur de manipulation ! » Ce texte passe à côté de la nécessaire orientation de la recherche, y compris privée et industrielle, par la puissance publique pour faire face aux enjeux climatiques.

M. Jacques Gasparrin. – Je me joins aux félicitations à notre rapporteur. Comme d'autres l'ont dit, c'est une loi technique. La ministre a elle-même parlé de décrochage la semaine dernière, mais je ne comprends pas l'entêtement du Gouvernement face aux critiques du Conseil d'État sur la longueur de la programmation, du Conseil économique, social et environnemental (Cese) qui se montre encore plus sévère, et de Jean-François Rapin sur l'absence de prise en compte de l'inflation.

J'entends la mobilisation des enseignants-chercheurs. On ne fait pas le bonheur des uns sans l'assentiment des autres. Passer en force n'est pas la bonne méthode. Est-ce une petite loi technique, ou alors une loi d'affichage ? Sur la forme, les réserves ne sont pas prises en compte, et, sur le fond, une grande loi aurait été bienvenue dans cette période si singulière.

Quid du plan massif de recrutement dans les universités, qui aurait été un signal fort pour les organismes de recherche publique ? *Quid* de l'apprentissage de la science à l'école ? Alors que nous avons plus que jamais besoin de culture scientifique, c'est une occasion manquée.

M. Max Brisson. – Je salue moi aussi le rapport pertinent et équilibré de Laure Darcos sur cette loi de programmation qui, comme elle l'a souligné, n'est ni systémique ni

structurante. Un point positif cependant : à l'évidence, nos enseignants-chercheurs sont passés maîtres dans l'art du copier-coller !

Avec l'étalement de la programmation au-delà de l'horizon des deux quinquennats que durera, au maximum, le mandat du chef de l'État, les efforts ne seront même pas pour demain, mais pour après-demain.

Je partage également l'analyse portée sur le volet des ressources humaines. Il faut saluer la revalorisation des régimes indemnitaires et les efforts pour faire sortir de la précarité les post-doctorants et retenir les jeunes talents. Les chercheurs ne rêvent pas tous d'un emploi à vie ; ils veulent surtout des contrats et des moyens diversifiés pour mener leurs travaux dans des conditions sécurisées.

Je regrette cependant que ce texte ne saisisse pas l'occasion de revaloriser le statut de nos doctorants. Il y a là matière à réflexion pour notre commission dans les mois à venir. Je déplore surtout que l'on ne donne pas toute sa place à l'université comme institution majeure du territoire en matière de recherche et d'innovation. Une fois de plus, l'approche territoriale, comme l'a bien dit Sonia de La Provôté, est plus qu'ignorée.

Je m'étonne qu'un projet de loi de programmation, dont l'un des objectifs est de replacer la recherche dans une relation ouverte avec la société, fasse aussi peu référence à l'ancrage et à la diffusion de la recherche dans les territoires, donc au partenariat avec les collectivités territoriales. La mise en réseau nécessite une approche multiscalaire autrement plus fine que la métropolisation qui innerve ce texte, au détriment des équilibres régionaux et territoriaux. Ce texte n'impacte-t-il pas négativement les capacités de recherche, d'innovation et d'enseignement supérieur des villes universitaires non métropolitaines ?

Mme Marie-Pierre Monier. – Merci à Laure Darcos de nous avoir associés aux auditions dès notre arrivée, et pour la qualité de son rapport. Indépendamment de la question du financement, quelle recherche voulons-nous ? Elle ne doit pas être vue comme un coût, mais comme un investissement, pour construire de manière durable la société dans laquelle nous voulons vivre. En effet, monsieur Bargeton, nous ne savons pas ce que sera l'inflation à l'horizon de 2030, et c'est bien pourquoi nous souhaitons réduire de dix à sept ans la durée de la programmation. Pourquoi ne pas augmenter significativement les crédits dès maintenant ?

Je ne partage pas la référence au copier-coller de mon collègue. J'ai trouvé, dans les courriels que nous avons reçus, des témoignages individuels de chercheurs, avec des exemples précis sur leur situation.

Je suis inquiète de la multiplication des statuts dérogatoires et des contrats à durée déterminée (CDD) : je serai vigilante là-dessus lors de l'examen en séance. Je préfère des équipes de titulaires, indépendantes, et des enseignants-chercheurs employés dans le respect des cadres de la fonction publique d'État.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Madame le rapporteur, je partage vos regrets sur ce projet de loi à caractère très politique, sans la vision stratégique qui fixe la place de la recherche, de la science et de la connaissance au cœur de la société. J'ai une pensée particulière pour Bernard Stiegler, décédé pendant l'été, que notre commission avait entendu le 4 mars dernier, avec Barbara Cassin et Serge Haroche, pour réfléchir à cette place.

Bernard Stiegler disait que la technique avait muté en technologie ; il pensait que la guerre économique affaiblissait la science. Il faut se replacer dans le cadre de cette réflexion.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Merci infiniment pour vos interventions et encouragements.

Monsieur Bargeton, j'ai l'honnêteté de dire que cela fait plusieurs dizaines d'années que nous attendions un plan ambitieux. La déception est à la hauteur de l'attente. La ministre, qui vient elle-même du monde de la recherche, n'est pas totalement fautive. Nous savons que l'État dans l'État, c'est Bercy. Sans doute la ministre espérait-elle davantage. Cette loi de programmation doit favoriser le rayonnement de notre recherche. On a de très bons éléments. La Française qui a reçu le prix Nobel de chimie il y a quelques jours a déclaré que jamais elle n'aurait pu faire carrière en France. C'est tellement triste ! Elle a la nationalité française, mais est malheureusement partie dans d'autres pays parce que notre système de recherche était défaillant ou en tout cas ne lui correspondait pas. J'en ai eu les larmes aux yeux. Quel échec cuisant !

Notre ambition est de faire en sorte que les maîtres de conférences, les directeurs de recherche, les doctorants puissent être confortés, mais aussi de prévoir d'autres facilitations pour qu'ils ne partent pas à l'étranger.

Monsieur Groperrin, vous savez combien la diffusion de la culture scientifique me tient à cœur. L'Assemblée nationale a voté une mesure dont je me félicite prévoyant qu'1% du budget d'intervention de l'ANR soit réservé aux instances qui en sont chargées. Cela commence à l'école. Je salue la Main à la pâte, la Fête de la science, Universcience, le Museum d'histoire naturelle – dont j'ai la chance d'accueillir un satellite à Brunoy dans mon département de l'Essonne ; tous manquent cruellement de budgets.

En effet, madame Monier, nous devons inciter les filles dès le plus jeune âge à aller vers ces univers. La part des femmes dans les carrières scientifiques a régressé, de 30 % il y a vingt ou trente ans à 15 % maintenant.

Enfin, j'ai déposé un amendement qui remet les collectivités territoriales au cœur des projets territoriaux. Je me suis néanmoins assurée qu'aucun financement obligatoire ne leur soit imposé.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose de grouper la discussion sur les articles 1^{er} et 2 et d'aborder ensuite l'amendement COM-31 de M. Ouzoulias, portant article additionnel après l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Il me semble en effet plus cohérent de traiter de manière groupée les articles 1^{er} et 2 puisqu'ils sont intimement liés.

Les amendements communs aux commissions de la culture, des finances et des affaires économiques, les amendements identiques COM-53, COM-93, COM-95 à l'article 1^{er} et les amendements identiques COM-54, COM-94 et COM-96 à l'article 2 ont été travaillés

avec mes collègues rapporteurs pour avis de la commission des finances et de la commission des affaires économiques. Ils traduisent l'avis commun que nous portons sur la programmation budgétaire proposée par le Gouvernement.

Très inhabituelle pour une loi de programmation, la durée de dix ans est présentée comme étant cohérente avec le temps long de la recherche et alignée sur l'agenda 2030 des objectifs du développement durable des Nations unies.

Même si le besoin de prévisibilité et de planification de l'investissement dans la recherche peut s'entendre, tout un chacun comprendra aussi que plus la durée de la programmation est longue, plus la trajectoire budgétaire risque d'être affectée par des aléas « nombreux et croissants », pour reprendre les termes utilisés par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi. C'est donc la question de la fiabilité de la projection à horizon de dix ans qui se pose ici.

Qui plus est, la programmation proposée fait peser la plus grande part de l'effort budgétaire sur l'après-quinquennat, donc sur de futures majorités gouvernementales dont on ignore les priorités politiques, ce qui interroge sur la crédibilité du projet porté par le Gouvernement. Celui-ci semble toutefois avoir pris la mesure de cette maladresse stratégique, en intensifiant l'engagement budgétaire sur les trois prochaines années dans le cadre du plan de relance, ce qui ne concourt toutefois pas à la lisibilité d'ensemble.

Pour ces raisons, mes collègues et moi-même proposons de ramener, à enveloppe constante – bien évidemment –, la durée de la programmation à sept ans. Cette durée, plus conforme à celle généralement choisie pour les lois de programmation, permet de limiter les effets des aléas politiques et économiques sur la trajectoire initiale ; d'aligner la recherche française sur la durée du programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » qui va jusqu'à 2027 ; d'accroître l'intensité de chaque marche budgétaire annuelle, avec un effort particulier sur les deux premières années ; d'envoyer un signal fort à la communauté de recherche, globalement très déçue par une programmation jugée trop longue et très insuffisante.

Notre collègue Jean-François Rapin souhaitera sans doute nous exposer plus en détail le contenu de la trajectoire budgétaire que nous proposons sur sept ans.

Je propose aux auteurs de l'amendement COM-9 sur l'article 1^{er} et des amendements COM-8 et COM-14 sur l'article 2 de se rallier à la position conjointe des trois rapporteurs, attendu que nos objectifs sont les mêmes.

Je donne par ailleurs un avis favorable à l'amendement rédactionnel COM-17, déposé par notre collègue Jean Hingray à l'article 1^{er}.

M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis. – Nous proposons une augmentation de 12,3 % en volume, soit 3,3 milliards d'euros sur deux ans au lieu du 1,1 milliard prévu. L'effort est nécessaire durant les deux premières années. En réduisant la trajectoire, l'effort peut être plus fort à ce moment-là.

Le plan de relance concerne la relance. La difficulté budgétaire est présente, concernant la recherche. Je propose que nous demandions à la ministre d'utiliser des crédits du plan de relance au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) par exemple, pour abonder ces deux premières années. Après tout, la recherche, c'est de la relance.

Mme Sylvie Robert. – Nous sommes d'accord pour travailler sur les deux premières années et prévoir la programmation à 2027.

Mme Sonia de La Provôté. – À l'aune de ce qui vient d'être dit, à l'amendement COM-17, je propose de remplacer « au cours de la décennie suivante » par « au cours des sept années suivantes ».

M. Laurent Lafon, président. – Dont acte.

Les amendements COM-53, COM-93 et COM-95 sont adoptés ; l'amendement COM-9 n'a plus d'objet.

L'amendement COM-17 rectifié est adopté.

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

Article 2

Les amendements COM-54, COM-94 et COM-96 sont adoptés ; l'amendement COM-14 n'a plus d'objet, non plus que l'amendement COM-8.

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

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Pierre Ouzoulias. – L'amendement COM-31 porte sur l'intégrité scientifique, sur laquelle 90 sociétés savantes ont publié une tribune dans *Le Monde*, soit 100 000 chercheurs, intitulée : « Nous demandons la définition dans la loi de règles garantissant l'honnêteté et la rigueur scientifique. » Il existe en effet un problème structurel majeur, dirimant, international, de méconduite scientifique. J'aimerais souligner que c'est la commission de la culture, lorsque Mme Morin-Desailly en était présidente, qui a saisi l'Opecest d'un rapport sur le sujet. Il faut légiférer.

J'ai compris que cet amendement, placé à cet endroit dans le texte, n'était pas le bienvenu. Je le retire et présenterai la problématique de l'intégrité scientifique en séance en m'appuyant sur d'autres amendements.

L'amendement COM-31 est retiré.

Article 2 bis

L'article 2 bis est adopté sans modification.

Article 3

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-45 rectifié d'Annick Billon prévoit que l'instance de sélection des candidats aux chaires de professeur junior ne soit pas une commission *ad hoc*, mais une commission composée de membres issus d'instances d'évaluation déjà existantes, comme le Conseil national des universités (CNU), qui présentent l'avantage d'être sensibilisés aux problématiques de l'égalité femmes-hommes.

J'ai déposé un amendement pour introduire dans la composition de la commission de titularisation 25 % de membres issus du CNU. Cette disposition apporte donc déjà la garantie qu'un quart des membres de cette commission aura une expertise femmes-hommes. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous voulions que la question soit soulevée. Annick Billon souhaitait prendre acte que l'expérience de ce fait était utile et indispensable au sein des jurys.

L'amendement COM-45 rectifié n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-26 supprime la disposition introduite par l'Assemblée nationale selon laquelle le président ou directeur d'établissement doit présenter devant le conseil d'administration un bilan annuel de la mise en œuvre des chaires de professeur junior.

La suppression de cette disposition qui permet un suivi, au niveau des établissements, de la mise en œuvre des chaires de professeur junior, ne me semble pas un bon signal, compte tenu de l'émotion suscitée par cette nouvelle voie de recrutement. J'estime en outre important que le président ou directeur d'établissement qui fait le choix de recourir à cette procédure rende des comptes au conseil d'administration. Avis défavorable.

M. Stéphane Piednoir. – Cet amendement a pour but d'alléger le travail des chefs d'établissement, d'autant que cela ne concernera dans certaines universités que des recrutements marginaux. Demander un bilan annuel pour le recrutement d'une personne dans l'année ne va pas dans le sens de la simplification attendue par les universitaires. C'est dommage.

L'amendement COM-26 est retiré.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'Assemblée nationale a souhaité une représentation plus équilibrée des sexes dans la composition des commissions de sélection et de titularisation, en prévoyant que celles-ci ne peuvent être composées de plus de 60 % de membres d'un même sexe. L'amendement COM-30 porte cette proportion à 75 %.

Certes, la faible présence de femmes dans certaines disciplines impliquerait la sollicitation des mêmes chercheuses ou professeures pour participer aux commissions de sélection. Mais la procédure des chaires de professeur junior est destinée à répondre à des besoins de recrutement spécifiques et n'a donc pas vocation à représenter des volumes importants de recrutement.

Surtout, ce qui me gêne, c'est de prendre prétexte d'un état de fait – celui d'une sous-représentation des femmes dans certaines disciplines – pour en rester là et ne pas avancer sur le plan d'une meilleure représentation des sexes ! Des commissions de sélection et de titularisation qui tendent vers la parité, cela constitue déjà un signal fort en faveur de la place des femmes dans les sciences !

En outre, un taux de 75 % signifierait, pour une commission composée de quatre membres, la présence de trois membres d'un même sexe, ce qui nous éloigne beaucoup de l'objectif d'une représentation équilibrée. Le taux de 60 % pose, il est vrai, une question d'arrondi. Si la commission est composée de quatre membres, nous ne tombons pas sur un chiffre rond : dans ce cas, doit-on considérer que deux ou trois membres doivent être du

même sexe ? La règle de l'arrondi à l'unité inférieure me semble le choix le plus pertinent. L'inscrire dans la loi me paraît excessif, mais je préciserai ce point en séance publique. Avis défavorable.

M. Stéphane Piednoir. – Mon amendement porte sur la composition des commissions, non sur le vivier de recrutement. L'objectif n'est pas d'avoir un débat statistique, mais de mettre en avant une réalité.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – J'ai bien indiqué qu'il s'agissait de la composition des commissions de sélection et de titularisation.

M. Stéphane Piednoir. – Imposer un taux de 60 % est simple pour une commission de quatre personnes, cela fait deux personnes de chaque sexe. Je n'ai rien contre la parité, évidemment, et je l'ai dit à la ministre. Mais imposer une parité dans les commissions de recrutement, c'est nier la réalité des faits au sein des universités. Dans certaines disciplines, il y a moins de 20 % de femmes. C'est une réalité. Si l'on impose ce taux, on sollicitera l'ensemble des femmes, or certaines ne veulent pas être dans ces commissions et préfèrent disposer de plus de temps pour leurs travaux de recherche. Ce serait contreproductif.

Je ne retirerai pas cet amendement de bon sens, mais j'entends votre avis défavorable. Ce n'est pas pour ou contre la représentation des femmes, car je suis favorable à l'inscription des jeunes filles dans des formations scientifiques, dès le plus jeune âge. Avoir dans une commission trois hommes et une femme, ou trois femmes et un homme, ne me semble pas totalement stupide.

Mme Sonia de La Provôté. – C'est un débat un peu surréaliste. Certes, il y a une réalité, mais quand les hommes participent à ces commissions, eux non plus ne font plus leurs recherches ? Lorsqu'un jury se constitue, quelle que soit la spécialité, on fait toujours appel aux mêmes personnes. C'est un faux sujet. Il faut trancher la question, et accompagner la présence des femmes. La tendance progresse, peut-être qu'elle pourra même s'inverser ?

M. David Assouline. – On entend le même argument depuis des années, dans tous les domaines. Lorsqu'on a instauré la parité aux municipales...

M. Stéphane Piednoir. – Il y a autant d'hommes que de femmes dans la population française.

M. David Assouline. – Dans les mondes politique et universitaire, repères essentiels de l'égalité pour notre société, nous pouvons agir. Un homme qui consacre moins de temps à la recherche parce qu'il siègerait dans une telle commission serait moins un problème qu'une femme ? Il faut du volontarisme et des leviers pour faire bouger les lignes. Cette inégalité est tellement ancestrale, tellement ancrée que sinon, rien ne pourra bouger. Elle est figée par le poids de l'histoire. Les jeunes, hommes et femmes, n'accepteront pas cet argument.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Votre amendement porte sur la composition des commissions de sélection et de titularisation ; vous allez très loin. Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) est conscient du fait que ce sera compliqué dans certaines disciplines. Mais il est symboliquement très important de l'avoir comme marqueur. Celles qui siègent dans ces commissions le savent très bien. Certes, ce sont

toujours les mêmes et elles le feront. Gardons symboliquement cette proportion. Je maintiens mon avis défavorable.

M. Cédric Vial. – Je ne voudrais pas que Stéphane Piednoir se sente seul.

M. Olivier Paccaud. – Vous n’êtes pas seuls !

M. Cédric Vial. – Je suis plutôt favorable à cette vision. La recherche, ce n’est pas le lieu de la représentativité, contrairement à la politique. On ne va pas calculer différemment selon le sexe. Ce sont deux logiques différentes. Il y a un effet pervers à ces phénomènes de seuil, notamment faute de candidats, ce qui aboutit à réduire le nombre de membres des jurys. J’ai dû diminuer le nombre de mes adjoints, car j’avais sinon trop de femmes adjointes par rapport aux hommes...

L’amendement COM-30 n’est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L’amendement COM-4 propose de limiter à 15 % le nombre annuel de recrutements autorisés par la voie des chaires de professeur junior. C’est étonnant : dans l’une des premières versions du texte, ce chiffre était apparemment de 10 % ; en arrivant à l’Assemblée nationale, il était monté à 25 %. Après le vote des députés, il est descendu à 20 %. J’ai déposé l’amendement COM-55, qui poursuit le même objectif mais dont la rédaction est plus précise. Acceptez-vous le retrait du vôtre à son profit ?

Mme Sylvie Robert. – Pourquoi maintenez-vous le taux de 25 % pour les corps aux effectifs plus réduits ?

Mme Laure Darcos, rapporteur. – C’est le problème des taux : certains établissements doivent recruter quatre personnes, et un taux de 15 % n’aboutit pas à un chiffre rond. Avec 25 %, cela permet d’avoir une personne sur quatre.

Mme Sylvie Robert. – C’est bien d’avoir au moins une personne.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Sans cette souplesse, ce n’est pas possible.

L’amendement COM-4 est retiré.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L’amendement COM-23 précise que la proposition d’ouvrir des recrutements pour devenir directeur de recherche, via les chaires de professeur junior, revient à l’autorité dirigeante de l’établissement, à savoir son président ou son directeur général. Cette précision rédactionnelle responsabilise le président d’université ou le directeur d’établissement de recherche dans son choix de recourir à ce nouvel outil de recrutement. Compte tenu du caractère sensible d’une telle décision, il sera, en pratique, tenu de l’annoncer et de la justifier à son conseil d’administration. Avis favorable.

L’amendement COM-23 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L’article 3 crée une nouvelle voie de recrutement pour les professeurs des universités et les directeurs de recherche, complémentaire aux voies de recrutement traditionnelles par concours. Ces chaires de professeur junior, inspirées des expériences étrangères dites des *tenure track*, leur donnent la possibilité d’être recrutés sur un contrat de six ans maximum, à l’issue duquel ils peuvent prétendre à la titularisation dans le corps des professeurs des universités ou assimilés ou de

directeurs de recherche. Cette voie parallèle est destinée à répondre à des besoins de recrutement particuliers, par exemple des jeunes chercheurs tentés par un départ à l'étranger, des profils disciplinaires rares ou interdisciplinaires spécifiques.

Le texte initial du Gouvernement prévoyait que ces recrutements seraient ouverts dans la limite de 25 % des recrutements annuels autorisés dans le corps concerné. L'Assemblée nationale a réduit ce pourcentage à 20 %. En effet, cette mesure suscite beaucoup d'inquiétudes au sein de la communauté scientifique qui y voit, à terme, un risque de substitution aux modalités habituelles de recrutement.

Il est proposé de réduire à 15 % le pourcentage limite de recrutement annuel autorisé dans le corps concerné. Cette proportion semble rallier un certain consensus, en traduisant le caractère très spécifique de cette procédure, qui n'a pas vocation à devenir une règle de recrutement de droit commun. Cette proportion n'empêchera toutefois pas les établissements volontaires de se saisir de ce nouvel outil.

Le taux de 25 % des recrutements annuels maximum autorisés serait cependant conservé, uniquement pour les corps aux effectifs très réduits – comprenant moins de cinq personnes.

L'amendement COM-55 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-43 instaure une automaticité de la prolongation du contrat de pré titularisation pour devenir directeur de recherche – première phase du dispositif de la chaire de professeur junior – en cas de congé de maternité, de paternité ou d'accueil de l'enfant, de maladie ou d'accident du travail. Si l'intention est parfaitement louable, le caractère automatique d'une telle prolongation n'est pas forcément souhaitable : certaines personnes peuvent ne pas vouloir de prolongation de leur contrat. À la délégation aux droits des femmes, nous avons reçu, l'année dernière, des agricultrices qui refusaient un texte voulant leur imposer de prendre un congé maladie : certaines n'avaient pas envie ou pas besoin de s'arrêter.

En outre, la formulation du texte actuel est celle utilisée dans le droit commun des contrats de travail. Aussi, l'automaticité prévue à cet amendement créerait un régime exorbitant du droit commun. Retrait, à défaut, avis défavorable. Après en avoir échangé ensemble, Mme Billon, qui a dû s'absenter, souhaitait retirer ses amendements.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

L'amendement de précision rédactionnelle COM-56 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-44 abaisse à 10 % le pourcentage limite de recrutement annuel autorisé par la voie des chaires de professeur junior, puis à 5 % l'année suivante si les recrutements effectués par cette voie ne favorisent pas une représentation plus équilibrée entre les sexes. Mon amendement ramène le pourcentage limite de recrutement annuel autorisé par la voie des chaires de professeur junior à 15 %, proportion qui traduit le caractère spécifique de cette procédure et qui n'empêche pas les établissements volontaires de se saisir de ce nouvel outil de recrutement. Ce taux fait l'objet d'un certain consensus.

Par conviction profonde, et en tant que membre de la délégation aux droits des femmes, je suis très soucieuse de l'incidence de cette nouvelle voie de recrutement sur la

carrière des femmes ; j'ai d'ailleurs interrogé la ministre la semaine dernière, et tenu à auditionner le HCE.

Par rapport à la voie classique des concours pour devenir professeur des universités ou directeur de recherche, les chaires de professeur junior présentent l'avantage de comporter une étape de sélection en moins. Or, on sait combien passer un concours demande comme sacrifices, à une période de leur vie où les femmes souhaitent généralement fonder une famille. L'objectif de ces chaires est de recruter idéalement deux ou trois ans après la thèse, soit bien plus tôt que l'âge moyen de recrutement actuel – 34 ans pour un maître de conférences – ce qui est positif pour les femmes.

Ce dispositif, s'il avait existé à l'époque, aurait peut-être permis de retenir notre nouveau prix Nobel de chimie, Emmanuelle Charpentier, très vite partie faire carrière à l'étranger faute de perspective intéressante en France. Retrait, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-24, identique à celui présenté pour l'accès au corps de directeur de recherche, concerne la procédure pour l'accès au corps de professeur des universités. Même avis favorable que précédemment.

L'amendement COM-24 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-25, dans le même esprit que les précédents, affirme la responsabilité du président ou du directeur d'établissement, cette fois-ci dans la mise en œuvre de la procédure de recrutement pour l'accès au corps de professeur des universités. Cette précision n'est pas vraiment pertinente, car elle laisserait penser que c'est le président ou le directeur de l'établissement qui est en charge du recrutement. Celui-ci endosse le choix de recourir à cette procédure, mais ne mène pas la sélection, laquelle revient à une commission *ad hoc*. Retrait, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-25 est retiré.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-46 instaure une automaticité de la prolongation du contrat de pré titularisation pour devenir professeur des universités, en cas de congé de maternité, de paternité ou d'accueil de l'enfant, de maladie ou d'accident du travail. Comme expliqué précédemment, l'automaticité de la prolongation ne paraît pas pertinente. Retrait, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-57 harmonise la procédure de titularisation des enseignants-chercheurs sur celle des chercheurs, en précisant que la décision est actée par le chef d'établissement, après avis de la commission de titularisation.

L'amendement COM-57 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-58 va déclencher une polémique avec le Gouvernement. La titularisation des bénéficiaires des chaires de professeur junior est examinée par une commission *ad hoc* composée de personnes de rang égal à celui de l'emploi à pourvoir et comportant, à la suite de l'adoption d'un amendement à l'Assemblée

nationale, pour moitié au moins des enseignants-chercheurs ou des chercheurs extérieurs à l'établissement. Cette procédure fait donc l'économie, pour les enseignants-chercheurs, du « filtre » national du CNU, et suscite des craintes tant en termes de « localisme » du recrutement que de reconnaissance de la légitimité des personnes promues par cette voie.

Il est donc proposé que la moitié des enseignants-chercheurs extérieurs, soit le quart de la commission, appartienne au groupe du CNU correspondant à l'emploi à pourvoir. Cela constituera une garantie de la bonne acceptabilité de cette voie de recrutement.

L'amendement COM-58 est adopté, de même que l'amendement de précision rédactionnelle COM-59.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-28 introduit comme condition à la titularisation dans une chaire de professeur junior l'obtention d'une habilitation à diriger des recherches (HDR). Compte tenu des fortes inquiétudes suscitées par une procédure parfois perçue comme une voie de promotion expresse, il semble nécessaire de l'encadrer davantage. Imposer l'obtention d'une HDR répond à ce souci. Avis très favorable.

L'amendement COM-28 est adopté.

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

Article 4

Mme Sylvie Robert. – L'amendement COM-1 est un amendement de suppression de l'article 4.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Cet article crée un contrat doctoral de droit privé.

Pour les doctorants réalisant leurs travaux de recherche dans le secteur public, il existe depuis 2009 un contrat spécifique, le contrat doctoral de droit public.

Pour les doctorants réalisant leurs travaux de recherche dans le secteur privé - entreprise, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), fondation - comme il n'existe pas de contrat spécifique, les employeurs ont recours à différents outils, dont les conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE). Ce dispositif est intéressant, mais pas suffisamment sécurisé juridiquement : c'est une convention et non un contrat de travail. De plus, il présente l'inconvénient que la non-réinscription du doctorant en école doctorale n'est pas considérée par le juge comme une cause réelle et sérieuse de rupture du contrat de travail. Un autre outil utilisé est le CDD à objet défini, mais sa durée maximale de trois ans n'est pas adaptée à celle de la préparation d'un doctorat. En outre, sa conclusion est subordonnée à l'existence d'un accord de branche.

Le contrat doctoral de droit privé créé à l'article 4 offre un cadre juridique plus adapté à la spécificité de la situation des doctorants. Comme c'est le cas pour le contrat doctoral de droit public, l'Assemblée nationale a apporté la garantie qu'au moins les cinq sixièmes du temps de travail du doctorant salarié seront consacrés à ses activités de recherche. J'ai moi-même déposé un amendement précisant que ces activités devaient constituer l'objet principal de son contrat de travail ; c'est une garantie supplémentaire.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale prévoit que les dommages et intérêts en cas de rupture du contrat ne sont pas dus au doctorant salarié seulement lorsque le non-renouvellement de son inscription est de son fait, ce qui semble logique et suffisamment protecteur pour le doctorant salarié. Pour ces raisons, avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-18 vise, d'une part, à supprimer la disposition introduite à l'Assemblée nationale selon laquelle la durée des activités complémentaires aux activités de recherche confiées au doctorant salarié ne peut excéder un sixième de son temps de travail, d'autre part, à préciser que les activités de recherche constituent l'objet principal du contrat doctoral de droit privé.

Sur le premier point, je ne suis pas favorable à la suppression de la garantie selon laquelle les cinq sixièmes du temps de travail du doctorant salarié doivent être consacrés à ses activités de recherche. Même si j'entends le besoin de souplesse pour les entreprises, il est important de fixer dans la loi le quota minimum du temps de travail consacré à la recherche par le doctorant salarié.

Le contrat doctoral de droit privé doit prioritairement servir à la préparation du doctorat et non à des activités annexes. Mon amendement COM-60 précise, comme le II de cet amendement, que les activités de recherche doivent constituer l'objet principal du contrat.

Sur le I, avis défavorable ; sur le II, demande de ralliement à mon amendement.

L'amendement COM-18 est retiré.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-51 rectifié, dans le même esprit que ceux déposés à l'article 3, vise à rendre automatique la prolongation du contrat doctoral de droit privé en cas de congés de maternité, de paternité ou d'accueil de l'enfant, de maladie ou d'accident du travail.

L'automatisme de la prolongation ne paraît pas pertinente et créerait un régime exorbitant du droit commun. En revanche, il est nécessaire de prévoir la possibilité de prolonger le contrat doctoral de droit privé en cas de congés de maternité, d'adoption, de paternité ou d'accueil de l'enfant, de maladie ou d'accident du travail, comme le propose mon amendement COM-61. Retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement COM-51 rectifié n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-60 précise que les activités de recherche confiées au doctorant salarié constituent l'objet principal de son contrat de travail.

L'amendement COM-60 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-61 offre la possibilité de prolonger le contrat doctoral de droit privé, notamment en cas de congé maternité ou paternité. Il introduit une protection, en particulier pour les doctorantes qui souhaiteraient fonder une famille sans obérer leur chance de mener à bien leurs travaux de recherche.

L'amendement COM-61 est adopté.

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

Article 4 bis (nouveau)

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article 4 bis, inséré à l'Assemblée nationale par Cédric Villani, porte sur le suivi, par le président d'université, du devenir professionnel des jeunes docteurs diplômés de son établissement. Il est en réalité redondant avec des dispositions qui figurent à l'article 17. À des fins de cohérence, je propose de supprimer l'article 4 bis et de compléter l'article 17 par mon amendement COM-80.

L'amendement COM-62 est adopté.

L'article 4 bis est supprimé.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-63 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Sur le modèle de la modification proposée à l'article 4 pour le contrat doctoral de droit privé, l'amendement COM-64 introduit la possibilité de prolonger le contrat post-doctoral de la durée du congé maternité ou paternité.

L'amendement COM-64 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-65 vise à moduler différemment la durée du contrat post-doctoral de droit public. La version issue des débats de l'Assemblée nationale prévoit qu'il est d'une durée maximale de deux ans, renouvelable une fois, soit quatre ans au total. L'amendement l'augmente à trois ans, tout en conservant le plafond de quatre années maximum, renouvellement inclus.

Cette durée de trois ans apparaît plus adaptée à la réalisation d'une activité de recherche post-doctorale, notamment quand elle s'inscrit dans le cadre de projets de recherche internationaux ou européens, dont les financements sont généralement pluriannuels. Le renouvellement limité à un an permet par ailleurs d'avoir de la souplesse quant à la réalisation du travail de recherche, sans allonger de manière excessive la période post-doctorale.

L'amendement COM-65 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-66 clarifie la rédaction de cet alinéa et élargit le dispositif du contrat post-doctoral aux entreprises réalisant de la recherche. Pour en délimiter le périmètre, il est proposé d'utiliser le crédit impôt recherche, afin d'éviter tout risque de détournement du dispositif.

L'amendement COM-66 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-52 prévoit la prolongation automatique du contrat post-doctoral en cas de congés de maternité, de paternité, de maladie ou d'accident du travail. Une prolongation automatique n'est pas souhaitable et créerait un régime exorbitant du droit commun. Retrait, à défaut avis défavorable.

L'amendement COM-52 n'est pas adopté.

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

Article 6

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à supprimer l'article 6 qui crée un CDI dit « de mission scientifique » – qui a fait débat.

Parfois, des organismes de recherche ayant obtenu des financements pluriannuels pour un projet se retrouvent dans l'incapacité de recruter, sur un temps relativement long, les personnels nécessaires à sa réalisation. Tel est le cas, par exemple, pour les contrats Initiatives d'excellence (Idex) du PIA qui ont vu leur durée portée à plus de dix ans, les grands équipements « laboratoires d'excellence » qui atteignent eux aussi dix ans, les programmes spatiaux du Centre national d'études spatiales (Cnes) qui sont souvent de douze ou quinze ans.

Le contrat de chantier créé par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte) pourrait répondre à ce besoin, mais il n'est accessible qu'aux Epic et aux fondations reconnues d'utilité publique.

L'article 6 ouvre donc la possibilité aux établissements publics de recherche de recruter un chercheur sur un CDI de droit public, pour la durée d'un projet susceptible de se dérouler sur une période supérieure à celle d'un CDD, soit plus de six ans. Plutôt que d'être embauché sur des CDD successifs, le chercheur pourra ainsi se voir proposer un seul contrat pour toute la durée du projet de recherche. Je proposerai néanmoins de sécuriser le dispositif en introduisant une durée minimale en deçà de laquelle l'employeur ne peut pas mettre fin au contrat. Avis défavorable.

M. Pierre Ouzoulias. – L'étude d'impact est très défailante. Un dispositif existe, comme le contrat LRU – en application de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités –, qui offre les mêmes possibilités, mais qui, selon un rapide sondage, n'est pas utilisé. Sait-on pourquoi ? Et pourquoi proposer un contrat similaire qui aura le même sort ?

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Nous avons besoin d'explications supplémentaires de la ministre. Redéposez votre amendement pour la séance publique ? Nos interlocuteurs nous affirmaient que c'était un CDD de longue durée. Par principe, je préfère ne pas supprimer cet article, qui peut, dans des cas très précis, faciliter des recrutements. Nous en débattons en séance publique.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article 6 introduit une nouvelle modalité de recrutement, sur le modèle du « contrat de chantier » créé par la loi Pacte du 22 mai 2019, dont le principe est de recruter en CDI pour la durée d'un projet défini.

Ce nouveau contrat de droit public, appelé « CDI de mission scientifique », aurait pour objet de recruter un chercheur afin de mener à bien un projet de recherche, la réalisation de celui-ci signifiant l'échéance du contrat. Ce nouveau contrat leur permettra d'être embauchés sur une durée beaucoup plus longue.

Cependant, il convient d'apporter une protection supplémentaire aux docteurs bénéficiaires du contrat, en prévoyant une durée minimale d'un an en deçà de laquelle l'employeur ne peut pas mettre fin au contrat, sauf pendant la période d'essai ou en cas de faute disciplinaire.

L'amendement COM-67 est adopté.

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

Article 6 bis (nouveau)

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article 6 bis, introduit à l'Assemblée nationale en séance publique, fixe dans le code de l'éducation le principe de la mensualisation de la rémunération des chargés d'enseignement vacataires, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. C'est un sujet majeur. L'amendement COM-15 rectifié bis propose d'avancer la date d'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2021.

Les 100 000 vacataires assument une part indéniable des enseignements dispensés dans les établissements publics d'enseignement supérieur. Cette charge d'enseignement leur permet de financer leurs travaux de recherche et constitue, en l'absence de contrat de travail, une source de revenus importante – voire la principale. Or ces vacations subissent de très importants et récurrents retards de paiement, pouvant atteindre plus de neuf mois. Une circulaire ministérielle de 2017 enjoint pourtant les universités à payer mensuellement les vacataires.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, la ministre a invoqué une explication technique, liée à l'utilisation encore très répandue du système dit de « service fait ». Les universités définissent le volume global de vacations pour l'année, ce qui implique leur mise en paiement que lorsqu'elles ont toutes été entièrement réalisées. Et la ministre d'ajouter : « il est temps qu'on se mette autour d'une table pour trouver des solutions et pour que cette circulaire devienne réellement appliquée ».

D'après les informations que j'ai pu obtenir, il n'y aura pas de solution technique déployable avant le 1^{er} janvier 2023. Avancer la date d'entrée en vigueur de deux ans est un moyen de mettre la pression sur les acteurs de ce dossier, mais cela risque surtout de se traduire, dans les faits, par un dispositif inapplicable au 1^{er} septembre 2021, et donc d'engendrer davantage de mécontentement et de frustration. Avis défavorable, tout en invitant instamment les auteurs à le redéposer en séance publique afin que la ministre s'explique sur ce sujet fondamental.

M. Jean-Pierre Decool. – J'ai pour habitude de vouloir graver dans le marbre mes propositions, pour leur donner du poids.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Il sera important de redéposer votre amendement en vue de la séance publique pour que nous ayons un débat avec la ministre.

L'amendement COM-15 rectifié bis n'est pas adopté.

L'article 6 bis est adopté sans modification.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-68 est adopté.

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

Article 8

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article 8 permet aux chercheurs et enseignants-chercheurs détachés ou mis à disposition auprès d'administrations, d'organismes ou d'établissements exerçant une ou plusieurs missions d'enseignement supérieur ou de recherche de bénéficier d'une nomination dans un autre corps, sans avoir à mettre fin à leur détachement ou leur mise à disposition.

L'amendement COM-33 précise que cette disposition concerne aussi les personnels de recherche détachés ou mis à disposition de collectivités territoriales.

Je partage pleinement le souhait des auteurs d'enrichir ce texte d'une dimension territoriale, qui fait défaut actuellement. Je serai donc favorable à la plupart des amendements qu'ils ont déposés en ce sens. Je précise néanmoins que le terme « administrations » s'entend aussi au sens de l'administration territoriale.

L'amendement COM-33 est adopté, de même que l'amendement de clarification rédactionnelle COM-69.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-34 précise que les dispositions prévues à cet article valent aussi pour les enseignants-chercheurs détachés ou mis à disposition auprès d'administrations territoriales. Avis favorable.

L'amendement COM-34 est adopté.

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

Article 9

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-20 répare une ambiguïté dans la loi et renforce la sécurité juridique des professeurs d'université qui pourront continuer leur activité trois ans après l'âge limite de départ en retraite. Avis favorable.

L'amendement COM-20 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Dans sa version initiale, l'article 9 prévoyait que les professeurs de l'enseignement supérieur et les directeurs de recherche, lauréats de grands appels à projets, pouvaient être autorisés à rester en fonction au-delà de la limite d'âge jusqu'à l'achèvement de leur projet de recherche, pour une durée de cinq ans au plus. L'Assemblée nationale a étendu le bénéfice de cette mesure aux maîtres de conférences et aux chargés de recherche. L'amendement COM-21 apporte deux modifications rédactionnelles pour tenir compte de cette extension bienvenue, et la conforte. Avis favorable.

L'amendement COM-21 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-22 apporte une précision rédactionnelle similaire. Avis favorable.

L'amendement COM-22 est adopté.

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

Article additionnel avant l'article 10

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article L. 952-2 du code de l'éducation consacre les libertés universitaires des enseignants-chercheurs et des chercheurs. L'amendement COM-32 complète ce régime de droits par un régime d'obligations, en vertu duquel les enseignants-chercheurs et les chercheurs sont tenus de respecter les principes et les règles de l'intégrité scientifique. J'y suis pleinement favorable.

M. Pierre Ouzoulias. – À la base du statut de fonctionnaire, il y a des droits et des devoirs. Les droits, ce sont les libertés académiques ; les devoirs, c'est l'intégrité scientifique. Il est fondamental d'affirmer ces principes dans le code de l'éducation.

L'amendement COM-32 est adopté et devient article additionnel.

Article 10

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-70 vise à préciser les missions du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) définies à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche. C'est important, alors que nous recevrons prochainement le candidat au poste de président...

Mme Sonia de La Provôté. – Indépendant !

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Alors que les rapports d'évaluation du HCERES sont souvent critiqués, au sein de la communauté scientifique, pour leur manque d'utilité et leur caractère trop généraliste, il est proposé d'indiquer que ces rapports doivent porter des appréciations motivées sur la qualité des résultats obtenus par les établissements et les structures évaluées ; s'accompagner de recommandations ; et apporter une aide aux décideurs, tant au niveau des directions des établissements qu'au niveau de l'administration centrale, pour les choix d'orientations des politiques d'établissement ou des politiques publiques, ainsi que pour les choix d'allocation des moyens.

L'amendement COM-70 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Dans le même esprit que les précédents, l'amendement COM-35 vise à prendre en compte les collectivités territoriales, cette fois-ci dans le cadre des contrats pluriannuels conclus entre l'État et les établissements publics de recherche dont il est question à l'article 10. L'implication des collectivités territoriales dans les problématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche est un sujet qui me tient particulièrement à cœur et qui manque clairement dans ce projet de loi. C'est pourquoi j'ai déposé l'amendement COM-71 introduisant un volet territorial au contrat pluriannuel conclu entre l'État et chaque établissement public de recherche, qui devrait répondre aux attentes des auteurs de cet amendement. Je sollicite donc le retrait de l'amendement.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (loi ESR) du 22 juillet 2013 a marqué une évolution importante dans la politique de contractualisation de l'État avec les établissements d'enseignement supérieur, par la mise en place d'un nouveau dispositif, le contrat de site, liant l'État et les établissements d'enseignement supérieur présents sur un territoire donné.

Cette loi a également introduit une disposition prévoyant l'association des collectivités territoriales, notamment les régions, aux contrats de site, qui est restée lettre morte.

Alors que les collectivités territoriales – les régions, mais aussi notamment les métropoles ou les départements – ont la volonté de s'impliquer plus encore dans les problématiques de leurs sites universitaires, il paraît opportun d'ajuster les dispositions de la loi de 2013 en associant les collectivités territoriales aux contrats entre les sites universitaires et l'État.

Ainsi, l'amendement COM-71 propose de renoncer à l'objectif, non réalisé, d'associer les collectivités à la totalité du contrat de site. En effet, certains sujets du dialogue contractuel concernent surtout les établissements et leur tutelle. Il est donc proposé d'instaurer, à la place, un volet territorial au contrat de site, associant l'État, les collectivités et les établissements présents sur le site universitaire, et fixant les objectifs et engagements réciproques concernant le développement de l'ancrage territorial du site universitaire. Cette démarche serait mise en place progressivement à partir de 2021 et s'étendrait sur une période de trois ans, avec l'objectif que la totalité des nouveaux contrats de site ait un volet territorial à partir de 2024.

L'amendement COM-71 est adopté.

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

Article 10 bis (nouveau)

L'article 10 bis est adopté sans modification.

Article 11

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-72 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 additionnel après l'article 12

L'amendement COM-48 rectifié n'est pas adopté.

Titre IV : renforcer les interactions de la recherche avec l'économie et la société

L'amendement de précision COM-73 est adopté.

Le titre IV est ainsi modifié.

Article 13

L'amendement de précision rédactionnelle COM-74 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-36, bienvenu, vise à faciliter la mobilité des chercheurs vers les collectivités territoriales, et répare un oubli. Il est essentiel que les collectivités puissent accueillir des chercheurs, au même titre que les EPIC et les organismes privés. Avis favorable.

L'amendement COM-36 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-75.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-37 vise aussi à faciliter l'accueil des chercheurs dans les collectivités locales. Même avis favorable.

L'amendement COM-37 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-38 élargit les facultés de prise en compte du travail à temps partiel des chercheurs dans les collectivités locales. Avis favorable.

L'amendement COM-38 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14 bis (nouveau)

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-97 encadre plus précisément le dispositif du congé de recherche et d'enseignement. En particulier, il indique que l'employeur peut s'opposer à la demande de congé, selon des modalités prévues pour le congé sabbatique et pour le congé de création ou de reprise d'entreprise. Les points essentiels seraient renvoyés à la négociation collective. Avis favorable.

L'amendement COM-97 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-39 vise à étendre la liste des lieux d'accueil d'un salarié qui souhaiterait effectuer un congé d'enseignement ou de recherche aux collectivités locales. Avis favorable.

L'amendement COM-39 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-76.

L'article 14 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

L'amendement rédactionnel COM-77 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 16 bis A (nouveau)

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-27 propose de remplacer la mention du « grade » de docteur par « l'obtention du diplôme national de doctorat ». C'est un amendement bienvenu qui permet d'améliorer la reconnaissance du diplôme de doctorat. Avis très favorable.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 16 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16 bis (nouveau)

L'article 16 bis est adopté sans modification.

Article 16 ter (nouveau)

L'article 16 ter est adopté sans modification.

Article 16 quater (nouveau)

L'article 16 quater est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 16 quater (nouveau)

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-78 complète les missions des chercheurs et des enseignants-chercheurs en y ajoutant les activités qu'ils mènent en matière d'information des citoyens, dans le cadre de la politique nationale de science ouverte et, plus généralement, en matière de diffusion de la culture scientifique. Ces éléments seraient pris en compte dans leur évaluation, et donc dans le déroulement de leur carrière. À l'heure de la diffusion d'informations scientifiques fausses ou trompeuses, il importe de valoriser les actions des chercheurs en direction des citoyens.

L'amendement COM-78 est adopté et devient article additionnel.

Article 17

L'amendement rédactionnel COM-79 est adopté.

L'amendement COM-49 rectifié n'est pas adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement de conséquence COM-80 reprend les dispositions de l'article 4 bis, introduit par l'Assemblée nationale et que nous avons supprimé pour éviter une redondance. Il prévoit que le président de l'université présente chaque année au conseil d'administration une analyse du suivi du devenir professionnel des docteurs récemment diplômés et des mesures prises par l'établissement pour promouvoir le retour de ceux d'entre eux qui seraient partis à l'étranger.

L'amendement COM-80 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – La possibilité pour le président d'université de déléguer une partie de ses pouvoirs ne concerne pas la politique de l'établissement et n'a

pas vocation à être encadrée par le règlement intérieur qu'adopte le conseil d'administration. Il ne paraît donc pas justifié que ce dernier encadre les délégations de pouvoirs accordées par le président d'université.

L'amendement COM-81 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article L. 719-7 du code de l'éducation prévoit que si une décision entachée d'illégalité est prise par l'un des conseils de l'université, le recteur a la possibilité de la déférer auprès du juge administratif. Ce fut le cas durant la période d'état d'urgence de deux délibérations de la commission de la formation et de la vie universitaire d'un établissement d'enseignement supérieur qui neutralisaient les notes inférieures à dix des étudiants pour tenir compte de la crise sanitaire. Ces délibérations ont finalement été annulées par le tribunal administratif de Paris le 5 juin, sur déféré du recteur d'académie.

L'amendement COM-82 allège cette procédure, en permettant au président d'agir sans demander à l'autorité de tutelle de saisir le juge administratif s'il estime qu'une décision illégale a été prise par l'un des conseils de l'université.

L'amendement COM-82 est adopté, de même que les amendements rédactionnels COM-83, COM-84, COM-85 et COM-86.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 17

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-87 vise à permettre au HCERES de tenir compte, dans son évaluation des universités, de la qualité du suivi des jeunes docteurs, qu'il est proposé d'instaurer par amendement à l'article 17.

L'amendement COM-87 est adopté et devient article additionnel.

Article 18

L'article 18 est adopté sans modification.

Article 19

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-40 allège les formalités imposées aux enseignants-chercheurs qui prendraient en charge des activités dites « accessoires » dans une collectivité locale ; c'est une simplification bienvenue. Avis favorable.

L'amendement COM-40 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-41 est cohérent avec ceux portés par le même auteur à d'autres endroits du texte. Avis favorable.

L'amendement COM-41 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'article 20 prolonge l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi du 27 janvier 2017, expérimentation qui vise à améliorer l'insertion des bacheliers professionnels. Les députés ont souhaité disposer d'un rapport en présentant un bilan au 1^{er} septembre 2023. L'amendement COM-88 décale la remise de ce rapport au 31 décembre 2023. Ce décalage permettra d'analyser les données de la campagne 2023 de Parcoursup, ce qui ne serait pas envisageable avec une remise au 1^{er} septembre 2023. Ainsi, la base documentaire du rapport sera plus solide avec les résultats de quatre campagnes complètes (2020 à 2023).

L'amendement COM-88 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20 bis (nouveau)

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-6 propose de supprimer l'article 20 bis, qui met en place une procédure destinée à permettre la tenue des examens et la sélection des candidats en période d'urgence.

Le dispositif de l'article 20 bis est identique à celui de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui a autorisé le Gouvernement à prendre l'ordonnance du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19. Je partage le point de vue des auteurs de cet amendement : alors que l'urgence était clairement définie à l'époque, tel n'est plus le cas, et l'article est trop allusif. Cependant, des situations comparables pourraient rapidement avoir lieu. Laissons-nous un peu de temps pour mettre au point une rédaction satisfaisante et encadrer précisément l'urgence. Je vous invite donc à retirer votre amendement, et si aucune solution n'était trouvée d'ici la séance, je serai ravie de soutenir votre proposition.

Mme Sylvie Robert. – Par principe, il me semble important de maintenir cet amendement, même si je fais confiance au rapporteur. Il faut trouver une rédaction satisfaisante afin d'éviter que des jeunes ne se retrouvent dans des conditions défavorables. Cet article avait été adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, et je sais que sa suppression ne passera pas.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Nous le retravaillerons.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'article 20 bis est adopté sans modification.

Article 21

Les amendements rédactionnels COM-89 et COM-90 sont adoptés.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'alinéa 12 de l'article 21 mentionne le projet de loi avec son intitulé « 2021-2030 ». Par cohérence avec l'amendement COM-8 qui raccourcit la programmation à 7 ans, l'amendement COM-10 modifie l'intitulé de l'article 21. Avis favorable.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Les amendements identiques COM-7 et COM-11 proposent de supprimer l'article 22, qui comporte huit habilitations à légiférer par ordonnances.

Je partage les fortes réticences exprimées par cet amendement sur le principe même des ordonnances ; je vais proposer un avis favorable aux amendements COM-98 et COM-29 supprimant deux d'entre elles, respectivement sur la bioéthique et la réforme de l'enseignement supérieur privé, et je propose, avec la commission des affaires économiques, d'en supprimer une sur la politique spatiale.

Après analyse, les autres sujets évoqués me paraissent d'importance plus mineure et davantage adaptés au format des ordonnances ; certains sont des transpositions techniques de politiques européennes. Je vous propose donc d'autoriser l'habilitation pour ces sujets.

Cependant, si vous n'êtes pas convaincus, je vous invite à redéposer vos amendements en séance publique pour que la ministre expose avec précision l'intérêt et l'urgence de ce recours. J'émetts donc un avis défavorable à une suppression complète de l'article 22.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous ne savons pas exactement ce que nous allons autoriser. Il peut y avoir des oublis dans un sens ou dans un autre, lorsqu'on établit une liste. Certes, recourir à l'ordonnance est une solution simple, sans débat. Mais mieux vaut indiquer ce qui ne doit pas être adopté par ordonnance que l'inverse.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Le Gouvernement précisera ses demandes d'habilitation sur certains sujets, comme la politique spatiale. Je suis rapporteur pour avis du projet de loi de finances sur ce sujet, et je m'étonne que le ministère de la défense se saisisse d'un domaine relevant habituellement du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Symboliquement, refusons cette habilitation, car c'est un sujet qui doit être débattu en séance publique – voire qui mériterait un projet de loi spécifique.

De même, l'enseignement supérieur privé, domaine que connaît particulièrement bien Stéphane Piednoir, doit faire l'objet de débats, car les enjeux sont importants.

En revanche, l'habilitation pour appliquer le texte en outre-mer est précise ; il serait dommage de ne pas l'autoriser immédiatement. Je souhaite fractionner l'examen de cet article pour conserver quelques marqueurs forts.

Mme Sonia de La Provôté. – C'est le verre à moitié plein ou à moitié vide. Comment mieux sécuriser la situation ? Donner une autorisation sans garde-fous clairs n'est pas protecteur. Légiférer par ordonnance vaut pour des sujets techniques et pratiques. Mais parfois, cela peut relever du domaine réglementaire. N'est-on pas en train de lâcher une liste pour des motifs non essentiels ? Lors de l'examen du projet de loi relatif à Notre-Dame de Paris, la liste d'habilitation n'était pas complète, et certaines mesures qui ne nous convenaient pas, et que nous avions pressenties, ont été prises.

M. Laurent Lafon, président. – C’est un débat sur la méthode. Notre rapporteur nous propose soit de supprimer l’ensemble des habilitations, mais le Gouvernement redéposera un amendement, soit de faire un choix. Nous en débattons lors de la séance publique.

Les amendements COM-7 et COM-11 ne sont pas adoptés.

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons une série d’amendements supprimant certaines habilitations.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L’amendement COM-98 supprime une habilitation à légiférer par ordonnance sur la bioéthique. Avis favorable.

L’amendement COM-98 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L’amendement COM-29 propose de supprimer l’habilitation à légiférer par ordonnance sur la réforme de l’enseignement supérieur privé. Bien évidemment, ce sujet mérite un vrai débat au Parlement !

L’amendement COM-29 est adopté.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Les amendements identiques COM-91 et COM-99 suppriment l’habilitation à légiférer par ordonnance sur la politique spatiale.

Les amendements COM-91 et COM-99 sont adoptés.

L’article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 22

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Les amendements identiques COM-16 rectifié et COM-42 proposent de créer, sous le contrôle de l’État, des écoles vétérinaires privées, seules à même de résoudre la pénurie de vétérinaires en milieu rural.

Cet amendement apporte une solution à la pénurie de spécialistes des animaux dans les zones rurales. Les écoles nationales sont largement remplies et ne pourront pas se développer au rythme nécessaire. Dès lors, soutenons cette initiative, étant précisé que le ministère de l’agriculture sera garant de cette formation. Avis très favorable.

Les amendements COM-16 rectifié et COM-42 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 23

L’article 23 est adopté sans modification.

Article 24

L’amendement rédactionnel COM-92 est adopté.

L’article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

L'article 25 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 25

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-50 rectifié *bis* vise à mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation de la loi, afin notamment de mesurer l'impact de ses dispositions en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. Il est proposé de confier cette évaluation au HCERES qui remettra, tous les deux ans, un rapport au Parlement et le présentera, pour avis, au HCE. Je partage pleinement l'objectif d'évaluation des mesures de cette loi, en particulier à l'aune de l'égalité entre les femmes et les hommes. Avis favorable.

L'amendement COM-50 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

Article 26 (nouveau)**Rapport annexé**

Mme Laure Darcos, rapporteur. – L'amendement COM-12, qui porte sur le rapport annexé, propose de ramener l'horizon de la revalorisation de 30 % des contrats doctoraux annoncée par le Gouvernement à 2022 au lieu de 2023.

Le rapport annexé n'a pas de valeur normative. La revalorisation annoncée des contrats doctoraux est évidemment la bienvenue, mais elle demeure floue puisqu'elle n'est pas assortie de trajectoire budgétaire précise. L'intention est donc louable, mais je doute de sa réelle portée. Je vous invite à redéposer votre amendement pour la séance publique afin d'interroger la ministre, afin qu'elle précise ses engagements budgétaires. Je sollicite le retrait.

L'amendement COM-12 est retiré.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Même demande pour l'amendement COM-13.

L'amendement COM-13 est retiré.

L'article 26 est adopté sans modification.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 30 septembre 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 16 h 10.

Contrôle budgétaire – Franc CFA – Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons une communication de contrôle budgétaire de Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial, et M. Victorin Lurel, rapporteur, sur le franc CFA.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Nous nous retrouvons pour parler du franc CFA et de la zone franc. Je remercie M. Victorin Lurel, qui a souhaité être associé à ce travail. Ses compétences techniques et son dynamisme ont été précieux.

Ce contrôle budgétaire a été lancé après les annonces des Présidents français et ivoirien le 21 décembre 2019 sur la réforme du franc CFA en Afrique de l’Ouest. On parle très peu, d’habitude, du franc CFA, alors qu’il s’agit pourtant d’un sujet très important pour la France et son image en Afrique. Traditionnellement, en effet, on ne consacre à ce sujet que quelques lignes dans le rapport budgétaire sur les engagements financiers de l’État.

En juillet, lors de la restitution de nos premières observations, il nous restait encore quelques auditions à mener. Nous avons donc décidé de profiter du contrôle budgétaire pour dresser un véritable état des lieux de la zone franc. La crise sanitaire, évidemment, n’a pas facilité notre travail.

Nous commençons notre rapport par le constat qui a guidé notre travail : la méconnaissance de ce que désigne concrètement la zone franc, des principes qui la régissent et des mécanismes qui la sous-tendent a alimenté des idées reçues, aujourd’hui difficiles à bousculer. La zone serait ainsi un vestige du colonialisme qui bénéficierait d’abord à la France. Il est vraiment dommage que notre pays ait perdu la bataille de l’image en laissant filer ce sujet. Pourtant, ce n’est pas en évitant le débat qu’on évite la polémique !

La zone franc comporte quinze pays : les Comores et quatorze autres pays regroupés en deux unions monétaires, l’Union monétaire ouest-africaine (UMOA) et la Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale (Cemac), soit 183 millions d’habitants pour un PIB de 241,7 milliards de dollars.

Elle est régie par trois accords de coopération monétaire distincts, datant des années 1970. Cela signifie donc, malgré une idée communément répandue, qu’il y a non pas une, mais trois monnaies distinctes : deux francs CFA – un pour l’Afrique de l’Ouest, un pour l’Afrique centrale – et le franc comorien.

Elle fonctionne selon quatre principes fondamentaux : la parité fixe avec l’euro, à un taux inchangé depuis 1994 ; la garantie de convertibilité illimitée et inconditionnelle apportée par la France ; la mutualisation d’une partie des réserves de change sur un compte d’opérations auprès du Trésor, contrepartie de la garantie ; la liberté des transactions et des mouvements de capitaux à l’intérieur de chacune des zones. On pourrait ajouter un cinquième

principe : la présence de représentants nommés par la France dans les instances techniques de la Banque centrale des États d’Afrique de l’Ouest (BCEAO) et de la Banque centrale des États d’Afrique centrale (BEAC). La présence est plus marquée dans les instances des Comores, et nous estimons qu’il serait opportun de réfléchir au remplacement des représentants français par des administrateurs indépendants.

Que représente la zone franc dans le budget français ? De prime abord, pas grand-chose : le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux », pendant budgétaire des accords de coopération monétaire conclus entre la France et les quinze pays de la zone franc, n’est pas doté de crédits depuis de nombreuses années. Il n’existe même plus de document de performance annexé aux projets de loi de finances ! Cette absence de crédits se justifie par le faible risque d’appel en garantie. Le terme d’accord monétaire est trompeur, puisque l’engagement pris par la France est un engagement budgétaire : la France s’est engagée à répondre à toute demande en devises des banques centrales de la zone franc en cas d’épuisement de leurs réserves de change et d’incapacité à couvrir leurs importations.

Deux institutions sont particulièrement impliquées dans la gestion de cette coopération monétaire : la Banque de France, avec un service de sept économistes consacré plus généralement à la zone franc et au développement, et le Trésor, avec environ trois à quatre équivalents temps plein (ETP) au sein du service des affaires multilatérales et du développement qui sont chargés du suivi de la coopération monétaire.

Enfin, il faut aussi évoquer la rémunération de la part des avoirs extérieurs nets que les banques centrales de la zone franc doivent obligatoirement déposer auprès du Trésor. Dans le contexte de taux actuel, ces dépôts sont rémunérés à des conditions avantageuses, du fait des taux plancher : 0,75 % pour les dépôts de la BCEAO et de la BEAC, 2,5 % pour ceux de la Banque centrale des Comores. En 2019, 62,6 millions d’euros ont été versés aux banques centrales africaines.

Pour reprendre les termes d’une personne que nous avons auditionnée, M. Mario Giro, il existe donc un véritable décalage entre « cette petite ligne pour le budget de la France » et « ce sujet si énorme et symbolique pour une partie de l’Afrique ».

On le savait, et les auditions nous l’ont confirmé, la façon de percevoir la zone franc, ses avantages et ses inconvénients, est aujourd’hui fortement affectée par son histoire et ses symboles, bien plus que par des considérations strictement économiques. Malgré un changement de nom, le franc CFA reste marqué par son héritage colonial. Officiellement créé le 26 décembre 1945, il était alors le franc des colonies d’Afrique et, jusqu’en 1978, les sièges des banques centrales étaient à Paris.

La méconnaissance de la zone franc et de la dominance idéologique a cristallisé les débats et alimenté les contrevérités sur les francs CFA et la zone franc. C’est pour cela qu’il nous est apparu essentiel de revenir sur ces idées reçues et de chercher à distinguer le vrai du faux sur la zone franc.

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Je n’ai pas souvenir d’un rapport parlementaire récent sur le franc CFA. Pourtant, nous subissons l’information, voire la propagande, qui est diffusée depuis fort longtemps sur ce sujet. Face à cela, la France a en effet oublié que la monnaie était aussi un objet politique.

Chaque système monétaire a ses avantages et ses inconvénients. Or, si l'on peut défendre sur le plan économique ce système, avec trois monnaies différentes, il faut reconnaître que la France a perdu la bataille de l'image et que l'affirmation de la dimension identitaire s'effectue à ses dépens. Ce rapport est donc bienvenu pour faire le point sur la question, car il serait trop facile d'accuser la monnaie de toutes les difficultés qui frappent les États appartenant à la zone franc.

Dans le rapport, nous revenons sur dix constats portés sur le franc CFA, plus ou moins critiques, et sur lesquels les faits nous appellent souvent à la nuance.

Première critique : l'obligation de détenir une partie des réserves sur un compte d'opérations auprès du Trésor constituerait une taxe sur les pays de la zone franc et servirait à financer la dette française au détriment du développement des économies locales. Nathalie Goulet l'a dit, les réserves sont rémunérées, librement accessibles et servent de contrepartie à la garantie octroyée par la France. Ces réserves n'ont, par ailleurs, aucune conséquence sur la disponibilité du crédit dans l'économie, qui relève bien davantage de la faible inclusion bancaire et de la frilosité des banques commerciales.

Ensuite, les mécanismes de la zone franc, avec la parité fixe et la convertibilité inconditionnelle et illimitée, contribuent à sa stabilité monétaire et à la maîtrise de l'inflation. Ce sont les principaux arguments des défenseurs de la zone franc. À l'échelle du continent, les francs CFA sont des monnaies anciennes ; elles ont survécu à des crises politiques ou militaires de grande ampleur dans certains pays membres. De même, l'inflation est bien plus basse dans la zone franc que dans la plupart des autres pays du continent. Une inflation basse peut contribuer à réduire la pauvreté, participer à l'attractivité des investisseurs et faciliter la mise en place de politiques communes. Mais une inflation trop basse n'est pas forcément un signe de santé, nous le voyons aujourd'hui en Europe ! Cette priorité donnée à la stabilité des prix se fait au détriment d'un objectif premier de croissance. C'est un arbitrage politique qui doit être ouvert à la discussion. Ce débat est planétaire : faut-il viser une cible d'inflation ou mettre l'accent sur l'emploi et la croissance ? La Réserve fédérale américaine a un objectif d'emploi et de croissance dans ses statuts, tandis que la BCEAO vise d'abord la stabilité des prix. Il serait peut-être souhaitable que la Banque centrale des Comores, la BCEAO et la BEAC précisent leurs objectifs à cet égard.

Troisième critique : le franc CFA serait un obstacle à la croissance et au développement des pays de la zone franc. Or rien ne le démontre. Ce qui est sûr, c'est que ces pays ne présentent pas spécialement de meilleures performances en termes de croissance, de PIB par habitant ou d'indice de développement humain. On peut néanmoins relever une exception pour l'UMOA, qui présente depuis 2012 un taux moyen de croissance supérieur à 6 %. Il est évident qu'il existe d'autres obstacles à la croissance, tels que la faible diversification des économies, le climat des affaires incertain ou encore l'insuffisante qualité de l'éducation, de la gouvernance et des infrastructures. La monnaie ne peut pas tout. Ainsi, dans un pays comme la Côte d'Ivoire, le taux de bancarisation n'est que de 15 % : dans ces conditions, les mécanismes de transmission monétaire ne peuvent pas fonctionner.

Quatrième critique : le franc CFA est soumis aux aléas des fluctuations de l'euro. L'euro a tendance à s'apprécier face au dollar, ce qui renchérit le prix des exportations, un sujet particulièrement sensible quand on sait que les économies de la zone franc exportent principalement des matières premières et que ces échanges se font principalement en dollar. Mais cet arrimage à une monnaie forte ne peut expliquer à lui seul le déficit de compétitivité

des pays de la zone franc. Nous le savons fort bien en France, la compétitivité dépend de tout un ensemble de facteurs.

Cinquième critique : on a beaucoup entendu dire lors de nos auditions que le franc CFA était surévalué et que cela nuisait à la compétitivité et à la diversification des économies. Deux nuances toutefois : le FMI estime que la surévaluation est raisonnable, de l'ordre de 5 %, et on oublie souvent qu'une dévaluation peut être très douloureuse pour les populations locales. Toutes ont encore le souvenir de la dévaluation de 1994, vécue de manière brutale : - 50 % pour les francs CFA, - 33 % pour le franc comorien. Attention à ne pas trop jouer aux apprentis sorciers dans ce domaine : les agences de notation nous mettent en garde contre une dévaluation et ses effets sur l'endettement des pays de la zone franc.

Sixième critique : on ne laisse pas les banques centrales de la zone franc conduire une politique monétaire autonome et même expansionniste, alors qu'elles sont en mesure de le faire. Les détracteurs du franc CFA disent souvent que la BCEAO et la BEAC sont incapables d'agir de manière autonome, trop affectées par les décisions de la BCE. Il faut nuancer le propos : il y a bien influence, mais de manière indirecte, *via* la politique de change. Les banques centrales de la zone franc mènent des politiques monétaires plus accommodantes que leurs homologues en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, justement parce que les anticipations d'inflation sont basses : la BCEAO a un taux « directeur » de 2,5 % et le Nigeria de 13,5 %.

Septième critique : le franc CFA favoriserait les entreprises françaises. Certes, la zone franc est apparue, en 1939, d'abord pour protéger l'économie française à l'aube de la Seconde Guerre mondiale. Mais les choses ont évolué depuis ! Il n'y a pas de règles commerciales ou financières en vigueur qui favoriseraient les entreprises françaises. La parité fixe avec l'euro est un avantage pour l'ensemble des entreprises étrangères, pas seulement pour la France – et, dans les faits, la part de la France et de la zone euro dans les échanges avec l'UMOA et la CEMAC est en recul.

Huitième critique : la France disposerait d'un droit de veto au sein des instances dirigeantes de la zone franc. C'est faux ! La France ne dispose d'aucun représentant au sein des instances politiques des unions monétaires. Sa présence est en recul, il n'y a plus qu'un seul représentant nommé par la France dans les instances techniques de la BCEAO et de la BEAC. La situation est un peu différente pour les Comores, où les représentants nommés par la France constituent toujours la moitié du conseil d'administration de la Banque centrale. Nous recommandons de mieux encadrer ces nominations et de réduire la présence française dans les instances de la Banque centrale des Comores.

Neuvième critique : la Banque de France exercerait une « tutelle » sur les banques centrales de la zone franc. C'est faux également ! La Banque de France entretient des relations commerciales et de coopération avec la BCEAO, la BEAC et la BCC. Par exemple, l'accord de coopération avec la BCEAO est extrêmement large et couvre quasiment toutes les missions et les métiers habituellement dévolus à une banque centrale. Pour les relations commerciales, c'est la Banque de France qui fabrique les billets francs CFA et franc comorien. Cette fabrication est assurée par la papeterie de Vic-le-Vicomte et par l'imprimerie de Chamalières, deux imprimeries situées en Auvergne et qui emploient environ 900 personnes. Contrairement à ce qu'on entend, ce n'est pas imposé par les accords de coopération monétaire : ce sont les banques centrales qui ont décidé de faire fabriquer leur monnaie en France, comme beaucoup de pays africains – d'autres s'adressant à d'autres pays

européens, par exemple l'Allemagne. Seuls neuf pays africains disposent aujourd'hui des infrastructures pour fabriquer leurs billets sur place.

Enfin, dixième critique : le Trésor exercerait une tutelle sur les pays de la zone franc par l'intermédiaire du compte d'opérations. Or les règles relatives à ce compte sont inscrites dans des accords monétaires et dans les conventions de garantie. S'il y a une alerte, ce n'est pas le Trésor français qui agit mais les banques centrales de la zone franc, auxquelles il revient d'abonder le compte d'opérations. Des conseils de politique monétaire, où les représentants français sont minoritaires, peuvent alors être convoqués pour décider des mesures de redressement.

On le voit, sur un aspect purement économique, la contestation de la zone franc n'est pas aussi simple que certains détracteurs voudraient le faire croire. Il serait abusif d'en faire un bouc émissaire. Mais se contenter de ces considérations économiques serait une erreur, car la monnaie est aussi un objet politique, idéologique et souverain.

Le bilan, pour être équilibré, doit aussi souligner l'importance des intérêts versés par la France aux pays concernés pour le dépôt de leur quote-part de réserves, le taux d'intérêt y est bien supérieur à ce qui se pratique à l'ordinaire : nous présentons les chiffres précis dans notre rapport, je vous invite à vous y reporter. Je précise par ailleurs que les avoirs déposés par les banques centrales bénéficient d'une garantie de change, en cas d'appréciation ou de dépréciation de la monnaie vis-à-vis du droit de tirage spécial.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Le sujet est éminemment politique : le franc CFA, placé au cœur du désamour entre la France et l'Afrique, fait l'objet de critiques parfois sans fondement ou sans nuance. Dès lors que notre rapport entend parvenir à une présentation équilibrée, nous devons aussi souligner les avantages du franc CFA : les intérêts versés aux pays qui déposent une partie de leurs réserves, mais aussi la convertibilité, la stabilité monétaire. Si nous mentionnons ces avantages, nous ne cachons pas pour autant les inconvénients de la Zone franc ou ses lacunes.

Nous avons également des propositions, sur le changement de nom de la monnaie, sur la centralisation des réserves de change, sur le compte d'opérations, lequel fait l'objet de fantasmes, mais aussi, très concrètement, sur le repli de la France dans les instances de gouvernance, ou encore sur la rémunération des réserves déposées. Ce sont d'ailleurs des mesures reprises dans le nouvel accord de coopération monétaire entre la France et les États membres de l'UMOA.

Nous avons noté, de la part de nos interlocuteurs, une inquiétude quant au décalage entre la fin de la centralisation des réserves et le maintien de la garantie dans ce nouvel accord de coopération monétaire – il est clair qu'il faut viser une équivalence, ou bien il y aura un hiatus. Des mécanismes de *reporting* seront donc mis en place pour la France ait de la visibilité sur son risque financier et puisse le piloter. Nous devons également veiller à ne pas perdre une nouvelle fois la bataille de l'image.

Il faut également dire que la réforme dans l'UMOA pourrait constituer une première étape vers une réforme plus ambitieuse de la coopération monétaire dans la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao). La Cédéao développe en effet son propre projet de monnaie unique, l'eco. Il faut toutefois dire que cette réforme, nécessaire, risque d'être reportée du fait de la crise sanitaire et des réticences de certains pays membres. N'est-ce pas l'occasion de poursuivre et d'approfondir notre travail de proposition,

d'imaginer une réforme plus ambitieuse et plus structurée d'une souveraineté monétaire ouest-africaine ? Nous avons interrogé longuement Dominique Strauss-Kahn sur le sujet, les pistes intéressantes ne manquent pas. Ce sujet technique est donc bien plus vaste qu'il n'y paraît, nous avons de quoi y travailler encore.

M. Gérard Longuet. – Merci pour ce rapport. J'espère qu'il aura une large diffusion.

Le franc CFA souffre de sa dénomination, mais, pour le reste, il est parfait : d'abord, parce qu'il assure une convertibilité, qui est une condition *sine qua non* des investissements étrangers, et des taux d'intérêt bien moindres pour les économies concernées que pour celles qui sont comparables mais situées hors zone franc. Nos partenaires africains ont un droit légitime à une autonomie d'affichage et à une autonomie réelle, mais il ne faut pas perdre de vue que leur sécurité monétaire, assurée par la zone franc, repose sur un partenariat étroit avec la France. C'est le nœud de l'ensemble : les avantages de la sécurité obligent aux conditions de la sécurité, les uns ne vont pas sans les autres. L'Afrique est riche par sa démographie, par ses ressources, mais son développement requiert des moyens très importants – en infrastructures, en éducation, en formation –, donc des capitaux qui doivent venir de l'extérieur, ce qui exige des garanties, qu'apporte l'arrimage organisé par la zone franc. D'où ma question : quel équilibre, entre l'affirmation de l'autonomie et le maintien de cette sécurité indispensable à l'apport de capitaux ?

M. Marc Laménie. – Quelle est l'importance du franc CFA en masse monétaire ?

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Je ne reprendrai pas la distinction entre autonomie affichée et autonomie réelle... Je ne vous cache pas que, en abordant le sujet, j'avais quelques préjugés, et qu'il régnait un certain flou sur les chiffres. J'ai découvert bien des choses, par exemple le fait que la France assure une garantie de change sur les réserves déposées, au cas où l'euro se déprécie. Il me semble qu'en soixante-quinze ans d'existence nous sommes parvenus à un équilibre : la zone franc a résisté aux guerres, aux indépendances, à la corruption, l'équilibre a été trouvé entre la sécurité de change et la liberté dont les banques centrales disposent pour gérer elles-mêmes les leviers monétaires. Il faut bien comprendre que, demain, si ces banques n'avaient plus obligation de déposer en France la moitié de leurs réserves, elles le feraient ailleurs, pour une rémunération moindre – la France rémunère à 0,75 % et 2,5 %, c'est considérable. Il faut tenir compte, cependant, de la géopolitique des émotions, et c'est bien pourquoi nous disons qu'il est plus rationnel d'en finir avec l'obligation de dépôt, mais aussi que la France doit se retirer des instances techniques de gouvernance, sauf en cas de crise. En 1994, la France avait une alternative : soit payer, soit dévaluer. On a choisi de dévaluer, mais sans réformer l'ensemble, ce qui n'était pas une bonne chose.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial. – Les quinze pays de la zone franc représentent un PIB cumulé de 241 milliards d'euros. Au-delà de l'aspect monétaire et financier, il y a une question de positionnement de la France en Afrique de l'Ouest et plus généralement en Zone franc, sur une question qui relève du domaine de la souveraineté. La crise sanitaire, ses conséquences économiques et sociales vont durer, il serait utile de suivre la situation et de continuer ces travaux, en particulier pour s'interroger davantage sur une plus grande implication de l'Europe au cœur du franc CFA..

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Je suis favorable, personnellement, à une réforme en profondeur d'où émergerait un régime de change flottant ou ajustable, adossé à

des droits de tirage spéciaux : la France n'y perdrait pas ses avantages. Resterait à déterminer la place qu'y prend la BCE.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour ces travaux et ce débat.

La commission autorise la publication de cette communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 16 h 50.

Mardi 13 octobre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Examen du rapport pour avis

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons cet après-midi une succession de rapports législatifs.

Nous commençons par le rapport pour avis de notre collègue Jean-François Rapin sur le projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Le rapporteur va nous présenter ses conclusions ainsi que deux amendements. L'examen au fond de ce texte aura lieu demain matin en commission de la culture sur le rapport de notre collègue Laure Darcos.

M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis. – Après avoir repoussé à plusieurs reprises sa présentation, le Gouvernement a finalement déposé le 22 juillet dernier un projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030.

Au regard de l'impact de ces articles sur nos finances publiques, la commission des finances a souhaité s'en saisir pour avis.

Cette loi entend donner de la visibilité aux acteurs de la recherche, en dessinant une trajectoire à même de porter nos dépenses de recherche à 3 % du PIB à l'horizon de 2030, pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne en 2000.

En effet, notre pays est confronté à un risque bien réel de décrochage par rapport aux autres pays à la pointe de la recherche. Je me contenterai de vous donner un chiffre que je trouve extrêmement parlant : la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) française représente 2,21 % du PIB, tandis qu'elle se situe en moyenne à 2,37 % dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais encore à 3,04 % en Allemagne, 3,21 % au Japon et même 4,55 % en Corée du Sud. Faisons-nous encore partie des grands pays de la recherche ? Il me semble que oui. Pourrions-nous en dire

de même dans dix ans ? Si nous ne prenons pas aujourd'hui le sujet à bras-le-corps, rien n'est moins sûr.

En effet, alors que nos principaux concurrents consacrent une part croissante de leur richesse nationale à l'effort de recherche, nos dépenses publiques de recherche stagnent depuis une dizaine d'années, avec une croissance en volume de l'ordre de 1,3 % entre 2008 et 2018. La dépense de recherche des administrations a même reculé de 2,2 % entre 2015 et 2018.

Pendant ce temps, la concurrence internationale s'intensifie, avec notamment l'essor des dépenses de recherche de l'Inde ou de la Chine. Dès lors, un sursaut est nécessaire : si nous voulons conserver notre rang de grande puissance scientifique, il nous faut désormais investir massivement dans la recherche.

C'est l'objet du présent texte, qui entend rompre avec des années de stagnation budgétaire.

En pratique, l'article 1^{er} prévoit d'approuver le rapport annexé au projet de loi, qui fixe les grandes orientations de notre politique de recherche pour les années à venir, tandis que l'article 2 définit la trajectoire budgétaire des programmes rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Je partage, dans les grandes lignes, les orientations de ce texte. Il s'agit, en premier lieu, de revaloriser les métiers de la recherche, pour engager un choc d'attractivité des carrières scientifiques.

Dans la compétition internationale actuelle, nous peinons à attirer les plus grands talents, mais surtout, et cela me semble encore plus alarmant, nous peinons à retenir nos chercheurs les plus prometteurs. L'exemple récent d'Emmanuelle Charpentier, lauréate française du prix Nobel 2020 de chimie ayant effectué l'intégralité de ses travaux à l'étranger, illustre bien cette fuite des cerveaux.

Le projet de loi vise également à consolider les outils actuels de financement et d'organisation de la recherche, en procédant, notamment à un renforcement sans précédent des moyens dédiés à l'Agence nationale de la recherche (ANR).

L'ANR bénéficierait ainsi, à l'horizon de 2027, de 1 milliard d'euros supplémentaires, permettant de doubler le taux de succès aux appels à projets, en le portant à 30 % contre 17 % actuellement. Cela correspond approximativement à la hausse de crédits que je réclame depuis trois ans dans le cadre de nos travaux sur le budget de la recherche.

L'impact conjoint du projet de loi et du plan de relance permettra de dépasser ce seuil de 1 milliard d'euros dès 2021, ce dont je me réjouis.

Si le renflouement de l'ANR était donc indispensable, il ne doit pas avoir pour corollaire une attrition des moyens récurrents dont disposent les laboratoires.

Par ailleurs, le redressement de l'ANR doit s'accompagner d'une simplification des procédures. En effet, trop souvent, les équipes de recherche sont confrontées à un véritable parcours du combattant quand elles candidatent auprès des différentes agences de financement. Je prends note des efforts d'ores et déjà engagés par l'ANR pour faciliter la

participation des candidats aux appels à projets. À terme, la mise en place d'un portail unique de financement me semble néanmoins incontournable.

Des synergies pourraient également être trouvées avec les appels à projets régionaux ; à cet égard, les résultats des premières expérimentations d'appels à projets menées conjointement par l'ANR et certaines régions sont très encourageants.

Pour conclure sur les grandes orientations de ce texte, je regrette que certains pans de la politique de recherche soient passés sous silence. Je pense notamment au devenir du crédit d'impôt recherche (CIR), à l'articulation avec les échelons infra et supranationaux, à la participation française aux appels à projets européens. Le rapport annexé mentionne succinctement ces points, mais dans des termes qui me semblent trop flous et peu opérationnels.

J'en viens maintenant à l'article 2 et à la programmation budgétaire. Je vous l'ai dit, je partage les grandes orientations définies par le Gouvernement ; je suis en revanche nettement plus dubitatif quant à la traduction budgétaire de ces orientations.

En effet, sur le papier si j'ose dire, la trajectoire pourrait paraître satisfaisante : un investissement de 26 milliards d'euros dans la recherche française permettant d'augmenter de 5,1 milliards d'euros, à l'horizon de 2030, la dotation annuelle des programmes de recherche. Cependant, les choix programmatiques réalisés par le Gouvernement jettent un doute sérieux quant à la crédibilité et la sincérité de cette trajectoire.

J'attire votre attention sur le fait que la programmation ne tient pas compte des effets de l'inflation. Or, en euros constants, c'est-à-dire une fois neutralisés ces effets, la hausse prévue par la loi de programmation serait cinq fois inférieure à ce qui est annoncé à l'horizon de 2030. Les crédits annuels destinés à la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) progresseraient donc de 1 milliard d'euros, et non de 5 milliards d'euros.

Ainsi, en cumulé sur la période, la recherche publique ne bénéficiera *in fine* que de 7,2 milliards d'euros, soit seulement un quart de l'effort annoncé ! Les 19 milliards d'euros restants seront en réalité destinés à maintenir stables les dotations du ministère au regard de l'inflation.

Bien évidemment, étant donné l'instabilité qui caractérise la conjoncture économique actuelle, ces prévisions n'ont qu'une valeur indicative. Elles mettent cependant en lumière le caractère très incertain de la trajectoire retenue.

De toute évidence, cette trajectoire ne permettra pas de porter les dépenses de recherche des administrations (Dirda) à 1 % du PIB. En effet, selon les projections que j'ai réalisées, il aurait fallu garantir une progression de 15 milliards d'euros de la Dirda à l'horizon de 2030 pour atteindre cet objectif. Or la loi de programmation prévoit un abondement de l'ordre de 5 milliards d'euros, soit le tiers de cette somme.

En réalité, la trajectoire du Gouvernement se borne donc à stabiliser la part des dépenses de recherche dans le PIB. Cette stabilisation constituerait déjà une avancée notoire, si elle était garantie par la loi. Mais la trajectoire me semble peu crédible au regard de la durée de la programmation retenue, à savoir dix ans. Le Conseil d'État l'a rappelé dans son avis : jusqu'à présent, aucune loi de programmation n'est allée au-delà de sept ans.

La trajectoire présentée par le Gouvernement est ainsi inutilement exposée à de nombreux aléas politiques et économiques, puisque les sous-jacents ayant servi de base à sa construction sont susceptibles de varier sensiblement durant la période.

L'Assemblée nationale a certes inséré une clause de revoyure afin d'actualiser la programmation au moins tous les trois ans. Il s'agira cependant d'ajuster de manière marginale la trajectoire budgétaire, pas de la corriger réellement.

Enfin, le choix d'une programmation sur dix ans se traduit également par des marches budgétaires annuelles relativement faibles et peu susceptibles de provoquer le sursaut dont notre recherche a tant besoin. Je présenterai donc un amendement visant à ramener à sept ans cette trajectoire, afin de concentrer l'effort budgétaire sur les deux prochaines années.

Concrètement, alors que le Gouvernement prévoit d'investir 1,26 milliard d'euros d'ici à la fin du quinquennat, l'amendement que je défends portera cet effort à 3,3 milliards d'euros.

Je voudrais conclure en évoquant le plan de relance. En effet, ce dernier devrait abonder à hauteur de 2,77 milliards d'euros la politique de recherche au cours des deux prochaines années.

Je regrette que les crédits budgétaires qui viendront abonder les crédits de la recherche dans les années à venir soient éclatés entre plusieurs textes : loi de programmation, plan de relance... Cette imbrication nuit à la clarté et à l'intelligibilité de la programmation budgétaire. Il demeure très difficile d'établir avec certitude le budget des programmes de la recherche en 2021 et 2022.

Je suis conscient des contraintes budgétaires actuelles. J'estime néanmoins que les deux premières années de la programmation seront essentielles pour notre recherche, et qu'il faut à tout prix prévoir une accélération conséquente de la trajectoire ; dans ce contexte, je serais favorable à ce qu'une partie supplémentaire des crédits dédiés à la relance vienne abonder la loi de programmation.

Pour conclure, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis témoigne d'une prise de conscience bienvenue quant à l'urgence de réarmer la recherche française. Il s'inscrit dans un effort de prospective inédit, et s'engage fermement en faveur d'une hausse durable des moyens dédiés à la recherche. Je partage très largement les grandes orientations de ce texte, et plus généralement, l'ambition qui l'anime. Mais justement, parce que je partage cette ambition, il me semble crucial d'aller plus vite et plus fort en ce qui concerne l'augmentation du budget de la recherche. Si la trajectoire qui nous est présentée a le mérite d'exister, il apparaît très clairement qu'elle ne pourra provoquer le sursaut dont notre recherche a tant besoin.

Je vous invite donc à voter les deux amendements visant à ramener cette trajectoire à sept ans. Ainsi amendée, la programmation budgétaire gagnera en crédibilité et en lisibilité, tout en permettant une montée en charge plus rapide et efficace des moyens dévolus à la recherche.

Je vous propose également d'émettre un avis favorable sur le projet de loi ainsi amendé.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur. J'invite chacun d'entre vous à voter ces deux amendements et à adopter le projet de loi ainsi modifié.

M. Jérôme Bascher. – Aujourd'hui, le monde public de la recherche est inquiet. Ce n'est d'ailleurs pas nouveau : il l'était déjà en 2005 lorsqu'a été créée l'ANR. Les choses ont-elles changé ? Sommes-nous toujours les meilleurs dans le domaine de la recherche en ce qui concerne les sciences humaines et sociales ? La réponse est oui. En revanche, sommes-nous devenus l'un des leaders en matière de recherche dans les secteurs de la santé ou des nouvelles technologies ? Ce n'est hélas ! pas le cas.

Je suis d'accord pour que l'on accorde des moyens à la recherche publique, mais il convient de bien identifier les secteurs dans lesquels on veut investir. Ce n'est pas parce que l'on ne peut pas être les premiers partout qu'il faut décider d'être les leaders nulle part.

D'ailleurs, quand on examine les chiffres sur une longue période, on s'aperçoit que c'est la recherche privée, et donc le CIR, et non la recherche publique, qui nous a permis de progresser. Comme l'a dit le rapporteur, il est scandaleux que cette loi de programmation se contente de prévoir une stabilisation des moyens dédiés à la recherche. Cela étant, il faut se demander s'il convient d'orienter davantage ces moyens vers le public ou vers le privé.

M. Vincent Delahaye. – Il conviendrait de clarifier l'intitulé du projet de loi et de préciser que c'est une loi de programmation de la recherche publique.

Je m'interroge à propos de cette programmation budgétaire : en 2021, l'effort serait de 221 millions d'euros en euros constants contre 357 millions d'euros en euros courants. Comment expliquer un tel écart ? Sur quelle hypothèse d'inflation vous êtes-vous fondé ?

M. Rémi Féraud. – Je partage la plupart des réflexions et des analyses budgétaires du rapporteur.

En effet, il me semble que ce n'est pas le meilleur moment pour proposer une loi de programmation. Celle-ci engagera l'exécutif lors des deux prochains quinquennats. Or je ne suis pas sûr que, après 2027, nos dirigeants se sentiront tenus de respecter les objectifs fixés.

Ce texte prévoit une trajectoire budgétaire qui manque de crédibilité et de sincérité. Au terme des dix ans, nous serons plus proches d'une hausse de 7 milliards d'euros que de 25 milliards d'euros. Il est rare qu'une loi suscite autant de déception dès sa présentation. C'est pourquoi nous soutiendrons l'amendement du rapporteur visant à ramener cette trajectoire à sept ans.

Dernière remarque, le champ de la loi de programmation est restreint. Le texte ne s'intéresse pas au devenir du CIR, ce qui est regrettable.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je remercie notre rapporteur pour ces éléments éclairants. Pour préparer le redémarrage et aller vers une économie plus florissante, nous avons besoin d'une recherche dynamique, dotée de conditions de travail et de financement qui permettent aux chercheurs de se projeter vers l'avenir et de travailler dans la durée.

Dans le plan de relance, nous avons besoin de davantage de moyens en faveur de la recherche et notamment la recherche publique. Pour répondre aux propos de notre collègue Jérôme Bascher, la recherche publique en sciences humaines et sociales est également très importante, et je me flatte qu'elle occupe une place majeure dans notre pays. Cela fait partie de notre culture, de notre histoire, de notre attachement aux Lumières. Il faut rappeler notre attachement à la recherche publique, à la recherche en sciences sociales et lui donner les moyens d'exister. Au moins autant qu'à la recherche en sciences dures dont les retombées, technologiques, sont plus directes.

Nous avons un angle mort sur la question du CIR. À quoi ces crédits sont-ils réellement destinés ? Sont-ils tous opportunément utilisés par les entreprises pour de la recherche et développement (R&D) ? Nous savons que certaines entreprises financent, avec du CIR, des actions qui ne relèvent pas du domaine de la recherche, car le cadre juridique le permet. Cela brouille notre perception de la capacité de notre pays à soutenir la recherche, qu'elle soit publique ou réalisée dans les entreprises.

M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis. – Je partage les constats de Jérôme Bascher, mais je souhaite apporter un bémol sur la question de la recherche française en sciences humaines et sociales : en nombre de publications, la France est septième, mais nous constatons néanmoins un affaiblissement dans le domaine des sciences humaines et sociales depuis quelques années.

La question du CIR n'est que très brièvement évoquée dans le rapport annexé, sans que l'on sache vraiment pourquoi. Pourtant Bruno Le Maire l'a évoquée spontanément devant notre commission et il semble envisager d'autres pistes. Nous n'avons donc aucune certitude sur la façon dont le CIR perdurera. Les crédits sont certes maintenus dans le projet de loi de finances, mais nous ne savons pas ce qu'il adviendra, car il n'est pas sanctuarisé dans le cadre de ce projet de loi de programmation.

Les éléments sur l'inflation que nous avons utilisés pour nos calculs en euros constants sont issus du *consensus forecast*, ainsi que du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2021. Ce sont des chiffres nationaux, issus de publications officielles et non contestés lors des auditions avec le ministère – nous avons plutôt inquiété le ministère. Les euros courants, dont je suis familier à la commission des affaires européennes, permettent d'annoncer des chiffres exceptionnels. Mais sur une période longue, les euros constants mettent en évidence des chiffres réduits. Il me semble que nous sommes dans le vrai : ces chiffres seront peut-être contestés par la ministre lors de la séance publique, mais ils ne l'ont pas encore été.

Les 26 – plutôt que 25 – milliards d'euros constituent une annonce forte, mais la réalité se rapproche davantage de 7 milliards d'euros.

Ce projet de loi traite essentiellement de recherche publique, mais il propose également des choses intéressantes sur l'interface public-privé.

Au regard des courbes et histogrammes que je vous ai présentés, l'objectif de 1 % du PIB me semble techniquement inatteignable.

Je fais une proposition simple et sincère à la ministre sur le plan de relance : la situation est compliquée, mais un effort massif sur les deux premières années est attendu ; je

propose donc d'utiliser le plan de relance pour compenser le déficit de crédits. Mais à ce stade, la ministre sépare les deux outils.

Concernant la retraite, rien n'est intégré dans ce projet de loi de programmation. La portion congrue destinée à alimenter la recherche risque donc d'être encore amoindrie par les dispositions qui devront être adoptées en matière de retraite des chercheurs.

La question du contenu de la programmation concerne plutôt la commission de la culture. L'idée d'un groupe qui déterminerait une stratégie nationale de la recherche est souvent évoquée. Je n'aime pas trop le terme de saupoudrage qui est péjoratif et je reconnais que la ministre est de bonne volonté, mais nous avons l'impression que les financements sont répartis sur l'ensemble des secteurs, sans véritable vision. Par exemple, en matière d'énergies renouvelables, ne faudrait-il pas faire de l'hydrogène l'élément central d'une stratégie nationale de recherche ? Il manque peut-être une structure au niveau national. On peut espérer que l'ANR utilisera à bon escient les pouvoirs qui lui sont donnés...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} repousse à la décennie 2030 l'atteinte des objectifs d'un effort en R&D à 3 % du PIB et d'un effort public de recherche à 1 % du PIB. Compte tenu de la hausse régulière et rapide des dépenses de R&D dans nombre de pays partenaires ou concurrents, nous devons être plus ambitieux en fixant l'atteinte de ces objectifs à 2027 au plus tard.

L'amendement FINC.1 (COM-93) est adopté.

Article 2

M. Jean-François Rapin, rapporteur pour avis. – L'amendement FINC.2 (COM-94) est la traduction technique et opérationnelle de l'amendement FINC.1 (COM-93).

L'amendement FINC.2 (COM-94) est adopté.

La commission émet un avis favorable sur les articles 1^{er} et 2 du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur sous réserve de l'adoption de ses deux amendements.

Proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons maintenant au rapport de notre collègue Bernard Delcros et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Nous examinons en effet aujourd’hui une proposition de loi de notre collègue Hervé Maurey, qui vise à réformer la procédure d’octroi de la fameuse DETR, que les élus locaux connaissent bien.

Pour mémoire, cette dotation permet à l’État de subventionner des projets d’investissements portés par des communes – ou par leurs groupements – situés essentiellement en milieu rural. Elle est issue de la fusion en 2011 de la dotation globale d’équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). En 2018, plus de 21 000 opérations en ont bénéficié. Les crédits de la DETR s’élèvent, en loi de finances initiale pour 2020, à 1 milliard d’euros. Leur montant avait progressé de près de 400 millions d’euros entre 2014 et 2017.

Si les décisions d’attribution de la dotation relèvent du seul préfet de département, le dispositif comporte néanmoins une particularité : l’institution d’une commission auprès de ce dernier, composée d’élus représentant les communes et leurs groupements ainsi que de parlementaires. Cette commission est notamment chargée de fixer chaque année les catégories d’opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention des projets. Elle est également saisie pour avis sur les projets pour lesquels la subvention proposée par le préfet est supérieure à 100 000 euros – c’était 150 000 euros avant 2018.

Je partage les préoccupations de l’auteur de la proposition de loi. Les règles d’octroi de la DETR sont respectées dans la très grande majorité des cas et, la plupart du temps, les relations entre la commission des élus, le préfet et les services de l’État ne posent pas de difficulté majeure. Toutefois, des dysfonctionnements ont pu être constatés localement : on a des exemples remarquables ! Mes propositions d’amendements, élaborées avec l’accord de l’auteur du texte, visent à trouver un juste équilibre entre transparence et efficacité des procédures.

L’article 1^{er} concerne les critères d’éligibilité des communes à la DETR. Ces critères sont définis par la loi. Mais dans un département, nous avons pu constater que le règlement départemental établi sur proposition du préfet excluait par principe certaines communes pourtant éligibles au regard des critères définis par la loi. La rédaction du code général des collectivités territoriales qui résulterait de cet article 1^{er} modifié par mon amendement de précision COM-2, permettrait de lever toute ambiguïté sur ce point.

L’article 2 comporte plusieurs dispositions qui visent à renforcer le rôle de la commission. L’article enrichit l’information apportée à la commission, qui aurait connaissance de tous les dossiers déposés, qu’ils aient ou non été retenus par le préfet pour l’attribution d’une subvention. C’est utile à la commission pour définir ses priorités et les taux de subvention. Bien qu’étant favorable à cette évolution, je vous proposerai néanmoins d’adopter un amendement COM-3 visant à préciser que cette nouvelle obligation d’information ne concernerait que les dossiers complets et recevables.

L’article 2 propose également que la commission soit saisie pour avis de tous les dossiers de demande de subvention, et non plus seulement des dossiers pour lesquels le préfet propose une subvention d’un montant supérieur à 100 000 euros. Cela me semble compliqué, car cela risque d’allourdir considérablement la procédure et d’en allonger les délais, au détriment de l’investissement des collectivités territoriales. Il faut laisser aux préfets une certaine souplesse, par exemple pour financer des projets urgents ou faire face à des imprévus. Je vous proposerai donc d’adopter un amendement COM-4 visant à abaisser ce seuil à 80 000 euros.

L'article 2 prévoit également que le préfet devra tenir compte des priorités retenues – cela semble aller de soi – et rendre compte de ses choix et des critères retenus pour l'attribution des subventions. Cela se fait déjà dans de nombreux départements – dont le mien –, mais manifestement pas partout.

L'article 3 vise à instaurer un droit à l'erreur pour les collectivités territoriales dans la constitution et le dépôt de leur dossier de demande de subvention au titre des dotations de l'État. Cette disposition est satisfaite par l'état actuel du droit. L'amendement COM-5 de suppression que je propose, en accord avec l'auteur de la proposition de loi, ne traduit donc en aucun cas une opposition de principe.

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, en vue du dépôt des amendements de séance, je vous propose de considérer qu'entrent dans le périmètre de la proposition de loi des dispositions relatives à la procédure d'octroi de la DETR ainsi qu'à la composition, au rôle et aux compétences de la commission consultative des élus pour la DETR.

M. Hervé Maurey, auteur de la proposition de loi. – L'objectif de cette proposition de loi est tout d'abord de poser des garde-fous, car, dans certains départements, les préfets édictent des critères d'éligibilité qui vont au-delà de la loi ou ne tiennent aucun compte de la priorisation. J'ai également souhaité renforcer le rôle de la commission, sans remettre en cause le pouvoir du préfet, grâce à une transparence et une information accrues. Car lorsque le préfet communique la liste des seuls projets retenus, le rôle de la commission devient théorique...

J'avais, avec le rapporteur, une légère divergence sur la suppression du seuil. Mais nous sommes tombés d'accord sur un léger abaissement de ce seuil, afin d'éviter les risques d'effets pervers que le rapporteur a soulignés.

Je remercie le rapporteur de son travail d'amélioration du texte et souscris à ses amendements.

M. Claude Raynal, président. – Votre proposition de loi vient inscrire dans la loi un débat que j'ai connu dans mon département, qui a concerné l'ensemble de ces thématiques, qu'il s'agisse de l'information de la commission sur l'ensemble des demandes, du champ de son pouvoir consultatif, ou encore des critères précis de sélection des projets. Nous l'avions réglé à l'amiable avec le préfet – à l'exception toutefois de la question du seuil de subvention au-delà duquel un avis de la commission est requis, qui relève de la loi –, mais c'est une bonne chose de le formaliser dans tous les départements de France.

J'aurais une interrogation sur ce nouveau seuil à 80 000 euros. Avez-vous pu en mesurer l'impact ?

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Effectivement, en l'état actuel du droit, je rappelle que le préfet est seulement tenu d'informer la commission de tous les projets qu'il a retenus. Nous y ajoutons ceux qui ne sont pas retenus, afin de compléter l'information dont disposent les commissions dans l'ensemble des départements.

Nous ne disposons pas d'étude d'impact sur l'abaissement du seuil, mais le nombre de ces dossiers restera en tout état de cause limité et ne risque pas de saturer les

travaux de la commission. L'avis de la commission concernera en revanche une part significative des crédits octroyés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous aurions aussi besoin d'avoir une vision consolidée et territorialisée des dossiers déposés, car nous nous apercevons que certains territoires bénéficient peu des crédits de la DETR.

Se pose également la question des crédits accordés, mais non consommés. Une analyse plus complète serait nécessaire sur ce point. Cela relève parfois d'un problème d'ingénierie de moyens des collectivités. Dans d'autres cas, cela tient à la faiblesse des enveloppes et au caractère hâtif des dépôts de demandes de subvention. Ces crédits sont alors perdus, car non reconduits.

Tout ceci pose problème pour les territoires ruraux qui attendent plus d'équité dans les moyens qui leur sont alloués.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – La question des crédits non consommés nécessite effectivement un suivi très fin à l'échelle de chaque département : dans certains cas, les projets sont abandonnés ; dans d'autres, les prix ont évolué au moment de l'appel d'offres par rapport à l'estimation initiale du maître d'œuvre. Grâce à un suivi attentif de ces dossiers, il faudrait pouvoir redéployer ces crédits au sein du département en cours d'année, sans laisser passer l'année civile.

En outre, sur ce sujet, le texte de la proposition de loi prévoit justement que les délibérations de la commission s'ouvrent sur une présentation par le préfet de la répartition territoriale des opérations retenues.

M. Marc Laménie. – Je remercie notre rapporteur et notre collègue auteur de cette intéressante proposition de loi. L'État reste en effet le premier partenaire des projets d'investissement portés par les communes. Une partie des crédits de la réserve parlementaire se retrouve-t-elle dans les crédits de la DETR ?

Dans chaque département, deux députés et deux sénateurs siègent à la commission. Mais quel est notre pouvoir ? Certes, nous votons le budget de l'État et la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans laquelle les crédits de la DETR sont inscrits. Mais nous n'avons pas beaucoup la main... La répartition ne se fait-elle pas sous l'autorité des préfets et des sous-préfets, par arrondissement, en fonction du nombre d'habitants ?

Certaines communes sont subventionnées pour deux ou trois dossiers, d'autres pour un seul : c'est très subjectif et très variable. Les dossiers sont aussi parfois complexes à remplir.

M. Jérôme Bascher. – Cette proposition de loi est très bienvenue. Les lois de la République doivent s'appliquer partout de la même façon et il est dommage que certains préfets aient une lecture restrictive de la loi. Or, comme nous faisons la loi, nous devons aussi en contrôler l'application.

Le Président de la République vante sans cesse le couple maire-préfet. Mais je suis également pour le renforcement du couple préfet-parlementaire. Nous avons abandonné, de gré ou de force, la réserve parlementaire. Nous avons un pouvoir de vision, mais pas de

supervision, car nous ne voyons pas tous les dossiers. Nous avons besoin *a minima* d'avoir l'information.

Je suis pour renforcer le pouvoir des parlementaires et j'ai cosigné l'amendement de notre collègue Corinne Imbert afin que le nombre de parlementaires présents dans la commission passe à trois députés et trois sénateurs lorsque le nombre de parlementaires du département atteint ou dépasse sept. Nous parlementaires avons un peu plus de poids sur le préfet que le maire de telle ou telle commune. Cela renforcerait le pouvoir du parlementaire, dont il s'est dépossédé en perdant la réserve parlementaire.

M. Éric Bocquet. – Quel est le montant moyen des subventions accordées aux communes au titre de la DETR ? Nous nous félicitons de l'augmentation des crédits de la DETR qui atteignent un milliard d'euros, mais cela reste toujours six fois moins que le crédit d'impôt recherche dont nous ne connaissons pas toujours la destination en termes d'embauche de chercheurs !

M. Claude Raynal, président. – C'était un lien osé...

M. Didier Rambaud. – Sur la question des crédits non consommés, sachez que le conseil départemental de l'Isère a mis en place un système de bonus-malus : les communes qui ne consomment pas leurs crédits ont un malus, au profit des communes qui jouent bien le jeu.

M. Patrice Joly. – Je m'interroge sur l'articulation entre DTER et dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), car les dépenses éligibles sont équivalentes. S'agissant d'aides financières relativement proches, ne devrait-on pas les fusionner ? Cela pose aussi la question de la maîtrise de l'ingénierie financière des petites collectivités locales qui s'y perdent un peu.

M. Michel Canevet. – Ne serait-il pas opportun que les membres de la commission aient communication des subventions allouées l'année précédente ?

M. Claude Raynal, président. – Vous pourrez amender le texte en ce sens en séance si vous le souhaitez.

Mme Frédérique Espagnac. – Je voudrais également saluer cette proposition de loi. L'application est à géométrie variable : dans le département des Pyrénées-Atlantiques, les communes qui n'étaient pas favorables à la réintroduction de l'ours ont été pénalisées sur leurs dotations de DETR. C'était presque du chantage de la part du préfet ! C'est un cas extrême, mais il faut le dire.

Je remercie Bernard Delcros avec lequel j'ai longuement échangé. J'aurais préféré un seuil à 50 000 euros, mais j'accepte le seuil de 80 000. Il faut toutefois qu'il y ait aussi une communication pour les dossiers en dessous du seuil. La proposition de loi de nos collègues Yannick Botrel et René Vandierendonck avait permis aux parlementaires de faire leur entrée dans la commission. Nous devons y renforcer le rôle des élus et des parlementaires.

Tous les crédits de la réserve parlementaire se retrouvent-ils dans la DETR ? Je n'en suis pas certaine : nos territoires y ont beaucoup perdu.

Sans aller jusqu'à un bonus-malus, nous avons besoin, à un moment de l'année, d'un état des lieux de la consommation des crédits ainsi que d'un glissement ou un refléchage des crédits, afin qu'ils ne soient pas perdus pour le territoire.

Je remercie l'auteur et le rapporteur du travail fort utile qu'ils ont réalisé et dont nous avons tous besoin sur nos territoires.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je suis favorable à cette proposition de loi.

Je fais un constat sur mon département qui peut être généralisé : si le préfet est tenu par certaines règles sur la question de l'éligibilité, il est relativement libre sur l'intensité de l'aide accordée. Or les communes riches demandent beaucoup de subventions, tandis que les communes qui le sont moins regardent passer les trains. C'est une forme d'injustice. Ne pourrait-on pas tenir compte de la capacité contributive des collectivités ? Cela vaut pour la DETR, mais aussi pour d'autres aides.

Je rejoins Jérôme Bascher sur l'importance du rôle des parlementaires. Les maires sont souvent consommateurs de DETR, ce qui leur enlève un peu de courage.

M. Jean-Michel Arnaud. – Les enveloppes sont souvent notifiées très tardivement au préfet : parfois en août, voire en octobre. Il peut alors être difficile d'engager puis de consommer ces crédits dans de bonnes conditions. Nous aurions besoin de plus d'information sur la date de la notification ; cela permettrait de mieux répartir la dotation.

M. Victorin Lurel. – Sommes-nous bien informés du montant de la dotation reçue par le préfet ? Ne pourrait-on pas disposer d'un bilan afin de savoir ce que perdent les départements lorsqu'ils ne consomment pas tout ?

M. Hervé Maurey. – Quand la réserve parlementaire – dont j'ai été un farouche défenseur – a été supprimée, le Gouvernement nous avait promis un autre dispositif qui n'est jamais venu. Il nous a ensuite annoncé qu'il allait abonder l'enveloppe de la DETR. Cela a peut-être été le cas au niveau national, mais cela ne s'est pas toujours répercuté au niveau local. Dans mon département, nous n'avons eu aucune augmentation des crédits de la DETR, voire plutôt une diminution. La suppression de la réserve parlementaire a vraiment été un marché de dupes, car les promesses n'ont pas été tenues.

M. Claude Raynal, président. – On le subodorait dès le départ...

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Aucun d'entre nous n'approuve la suppression de la réserve parlementaire, qui était un dispositif utile pour de nombreuses communes. Elle permettait soit de financer des projets non éligibles à d'autres financements, soit de boucler un plan de financement. Le plus souvent pour de petits projets.

La suppression de la réserve parlementaire aurait dû augmenter les crédits de la DETR, mais celle-ci n'a été abondée que de 50 millions d'euros supplémentaires, ce qui est loin de correspondre aux montants de la réserve parlementaire.

La répartition des crédits par arrondissement est variable selon les départements. Dans mon département, cette répartition est faite d'un commun accord entre le préfet et la commission, sans forcément retenir le critère de la population qui défavoriserait la ruralité.

Sur la question du renforcement du rôle des parlementaires au sein de la commission, un amendement a pour objet de porter leur nombre à trois députés et trois sénateurs. J'y suis favorable, mais je pense néanmoins qu'il faut poser une limite, afin que cette commission trouve son équilibre, qu'elle reste une commission d'élus locaux, dans laquelle le nombre de parlementaires ne dépasse pas le nombre des élus locaux.

S'agissant de la moyenne des projets, mais si l'on projette l'enveloppe globale de la DETR, 1 milliard d'euros, sur les 21 000 opérations subventionnées en 2018, on obtient un montant d'un peu moins de 48 000 euros par projet.

En ce qui concerne l'idée d'un bonus-malus pour les communes qui ne consomment pas, il faut faire attention au fait que souvent les petites communes n'ont pas les services administratifs nécessaires pour élaborer et suivre les dossiers de ce type. En outre, certains appels d'offres aboutissent à des montants inférieurs à ceux prévus initialement. On ne peut donc pas généraliser cette idée. Pour autant, nous devons nous poser la question des crédits non consommés et réfléchir à une solution afin qu'ils ne soient pas totalement perdus pour le département en question. Peut-être pourraient-ils être reportés sur l'année suivante ? Dans mon département, la DETR est de l'ordre de 11 millions d'euros et environ 300 000 euros sont perdus chaque année pour notre territoire.

Patrice Joly a évoqué l'idée de fusionner la DETR et la DSIL. Il serait sage de bien mesurer l'ensemble des conséquences d'une telle décision avant de la prendre. La DSIL finance notamment les contrats de ruralité, tandis que la DETR permet de financer d'autres types de projets. D'ailleurs, lorsque la DGE et la DDR ont été fusionnées en 2011 pour créer la DETR, je ne suis pas certain que les collectivités y aient gagné...

Frédérique Espagnac a évoqué une application à géométrie variable des textes qui régissent la DETR. Cette proposition de loi vise justement à mieux organiser les choses pour éviter de telles dérives.

Je rappelle une nouvelle fois que ce texte prévoit que toutes les demandes, dès lors que les dossiers seront complets et recevables, devront faire l'objet d'une information de la commission. Aujourd'hui, seuls les projets retenus par le préfet doivent faire l'objet d'une telle information. Grâce à cette proposition de loi, les membres de la commission auront donc une idée des projets qui n'ont pas été retenus par le préfet, ce qui éclairera leurs travaux et leur donnera une vision d'ensemble.

En ce qui concerne la répartition des dotations, sujet évoqué notamment par Jean-Marie Mizzon, il est exact que les communes les plus riches peuvent davantage y faire appel, tout simplement parce qu'elles disposent d'une capacité d'autofinancement plus importante. C'est un sujet sur lequel il est intéressant de travailler, mais plutôt au niveau de chaque département.

Jean-Michel Arnaud a évoqué la date de notification des enveloppes départementales. En règle générale, elle a plutôt lieu en début d'année et les communes reçoivent les arrêtés de subventions en avril. C'est du moins le cas dans mon département, mais peut-être y a-t-il là encore une problématique locale spécifique.

Dernier point, l'année de suppression de la réserve parlementaire a aussi été celle de la modification de certaines conditions d'éligibilité à la DETR et de la prise en compte de

la révision du périmètre des intercommunalités et il est vrai que la dotation a alors diminué dans certains départements, et augmenté dans d'autres.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-2 de précision rédactionnelle est adopté.

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

Article 2

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Nous avons évoqué la question de l'amendement COM-1 rectifié *bis* qui porte à trois le nombre de députés et de sénateurs dans la commission DETR de certains départements. J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement rédactionnel COM-6 qui se borne à rétablir la précision existant dans le droit en vigueur sur la manière dont ces parlementaires sont désignés.

Mme Christine Lavarde. – Je me pose une question plus générale. Certaines situations sont atypiques – par exemple, dans mon département, une seule commune est éligible à la DETR. Est-il nécessaire de réunir une commission départementale dans de telles situations ?

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Je rappelle que cette proposition de loi ou cet amendement ne vise pas à créer une commission, mais à en modifier la composition dans certains départements. La présence de parlementaires a été décidée à la suite de la suppression du cumul des mandats. En créant cette commission, le Parlement a souhaité que les élus aient un droit de regard sur les décisions du préfet.

Le sous-amendement COM-6 est adopté. L'amendement COM-1 rectifié bis, ainsi modifié, est adopté.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à préciser que seuls les dossiers déclarés complets et recevables sont portés à la connaissance de la commission, afin que celle-ci ne se trouve pas inondée d'informations.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à abaisser de 100 000 à 80 000 euros le seuil de subvention au-delà duquel une saisine pour avis de la commission est requise – nous en avons également parlé.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Article 3

M. Bernard Delcros, rapporteur. – En accord avec Hervé Maurey, l'amendement COM-5 propose de supprimer l'article 3, car son objet est satisfait par le droit

en vigueur. L'article R. 2334-23 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que – je cite – « *dans un délai de trois mois à compter de la date de réception du dossier de demande de subvention, le préfet informe le demandeur du caractère complet du dossier (...) ou réclame la production des pièces manquantes. Dans ce dernier cas, le délai est suspendu. En l'absence de notification de la réponse de l'administration à l'expiration du délai de trois mois, le dossier est réputé complet.* ».

M. Hervé Maurey. – J'ai donné mon accord à cet amendement, mais je signale tout de même que la disposition citée par le rapporteur relève du domaine réglementaire, pas législatif. En outre, il existe des situations où des dossiers sont refusés, parce qu'il manque des documents, notamment des avis de l'architecte des bâtiments de France.

Mme Frédérique Espagnac. – C'est un point important, parce que ces dossiers n'ont pas pu être présentés par la suite.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Il est évident qu'il faut faire appliquer le droit !

L'amendement COM-5 est adopté et l'article 3 est supprimé.

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 retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DELCROS	COM-2	Amendement de précision	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme IMBERT	COM-1 rect. bis	Relèvement du nombre de députés et de sénateurs présents à la commission DETR dans les départements comptant au moins sept parlementaires	Adopté avec modification
M. DELCROS	COM-6 (s/amdt)	Sous-amendement rédactionnel	Adopté
M. DELCROS	COM-3	Précision des conditions dans lesquelles les demandes de subvention sont portées à la connaissance de la commission consultative	Adopté

M. DELCROS	COM-4	Abaissement à 80 000 euros du montant de subvention proposé par le préfet au-delà duquel une saisine pour avis de la commission est requise	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DELCROS	COM-5	Amendement de suppression	Adopté

Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales - Examen du rapport pour avis

M. Charles Guené, rapporteur pour avis. – Notre commission des finances s'est saisie pour avis de la proposition de loi constitutionnelle n° 682 (2019-2020) et de la proposition de loi organique n° 683 (2019-2020) déposées, notamment, par notre collègue Philippe Bas et notre ancien collègue Jean-Marie Bockel. Ces deux textes qui contiennent de nombreuses dispositions visant à assurer le plein exercice des libertés locales sont la traduction au plan législatif des travaux sur l'avenir de la décentralisation conduits sous la présidence de Gérard Larcher cette année.

Parmi l'ensemble des mesures que comportent ces propositions de loi, deux ont justifié que notre commission se saisisse pour avis. La première concerne la révision des modalités de compensation des charges transférées aux collectivités territoriales avec la consécration du principe « qui décide paie ». La seconde concerne la redéfinition du périmètre des ressources propres des collectivités territoriales.

Sur la question des compensations des transferts de charges, je me contenterai de vous rappeler l'essentiel du contexte dans lequel nous évoluons.

D'une part, les dispositions constitutionnelles et organiques n'imposent de compenser intégralement les collectivités territoriales des dépenses mises à leur charge que dans deux cas : lorsqu'une compétence leur est transférée par l'État et lorsque les conditions d'exercice d'une compétence obligatoire sont modifiées par un acte réglementaire qui ne présente par le caractère d'une mesure générale. Ainsi, une compétence transférée entre collectivités territoriales n'ouvrira pas droit au versement d'une compensation intégrale, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique non plus.

D'autre part, et sous réserve qu'elle présente un caractère obligatoire, la création, l'extension ou la modification des conditions d'exercice d'une compétence par voie législative n'impose que de verser une compensation, dont la nature et le montant ne sont pas incompatibles avec les principes d'autonomie financière et de libre administration.

Enfin, rien ne contraint l'État à réévaluer le montant des compensations compte tenu de l'évolution du coût d'exercice d'une compétence.

Ce rappel fait, vous n'ignorez pas que beaucoup de collectivités territoriales ont le sentiment de faire face, du fait des décisions de l'État, à des charges croissantes sans que soient mises en face les ressources nécessaires. C'est dans le souci de répondre à cette

problématique que Philippe Bas et Jean-Marie Bockel ont souhaité inscrire dans la Constitution deux principes nouveaux.

Tout d'abord, tout transfert, création, extension ou modification des conditions d'exercice de compétence décidé par l'État et supporté par les collectivités territoriales devra faire l'objet d'une compensation intégrale – qui décide paie !

Ensuite, le montant de ces compensations devra être réévalué régulièrement.

Je souscris entièrement au principe « qui décide paie », mais je pense que le dispositif de réévaluation proposé peut être amélioré. Il me semble en effet que proposer une réévaluation régulière, c'est-à-dire une actualisation en loi de finances du montant des compensations, n'est pas nécessairement la méthode la plus satisfaisante.

Ce qu'il faut chercher à construire, c'est une gouvernance nouvelle par laquelle l'adéquation des ressources et des charges des collectivités territoriales serait régulièrement réinterrogée. Dans ce cadre, la réévaluation financière des compensations ne serait que l'une des options possibles et on pourrait imaginer, par exemple, de décider de redimensionner certaines compétences.

Nous avons échangé sur ce point avec les deux rapporteurs de la commission des lois, saisie au fond, Mathieu Darnaud et Françoise Gatel. Nous sommes d'accord pour que, plutôt qu'une réévaluation régulière, la Constitution impose un réexamen régulier des compensations. Il reviendra au législateur organique de préciser – d'inventer ! – cette nouvelle forme de gouvernance.

Sur la question des ressources propres, sur laquelle notre commission est saisie, je vais tâcher, là aussi, de présenter les paramètres essentiels.

Comme vous le savez, la Constitution dispose que les ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. C'est le principe d'autonomie financière. Une loi organique de 2004 est venue préciser deux points centraux : la nature de ces ressources propres et la notion de part déterminante.

Les ressources propres telles qu'elles sont définies par la loi organique présentent un caractère plutôt extensif. Au plan fiscal, il s'agit des recettes, sur lesquelles les collectivités territoriales exercent un pouvoir de taux ou d'assiette, mais également celles sur lesquelles elles n'en exercent pas, c'est-à-dire la fiscalité transférée. À titre d'exemple figurent dans la première catégorie la taxe foncière ou les droits de mutation à titre onéreux, tandis que figure dans la seconde catégorie la fraction de TVA affectée aux régions ou encore la taxe intérieure sur les produits énergétiques.

Les ressources propres interviennent dans la détermination des ratios d'autonomie financière qui ne sont rien de plus que le rapport entre les ressources propres et l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. Lorsque l'on dit que ces ressources propres doivent représenter une part « déterminante », on indique en réalité que le niveau des ratios d'autonomie financière doit demeurer supérieur à un certain seuil. En l'espèce, celui-ci est fixé par la loi organique et correspond à la situation constatée en 2003.

Sur le plan juridique, le fait que les ratios d'autonomie financière demeurent bien supérieurs à leur valeur de 2003 présente un caractère impératif. En effet, si une mesure législative devait les conduire en dessous des planchers, le juge constitutionnel censurerait.

De même, si ces ratios demeuraient en dessous des planchers plus de deux ans, le législateur serait contraint d'adopter des mesures correctives en loi de finances sous peine de censure par le Conseil constitutionnel.

Actuellement, ces ratios sont très hauts : 71,4 % pour les communes, 74,4 % pour les départements et même 77,4 % pour les régions. Il est vrai qu'avec une définition aussi extensive de la notion de ressources propres il pouvait difficilement en être autrement... Comme l'indiquait notre collègue député Charles de Courson : « Supprimons toute la fiscalité locale et remplaçons-la par des prélèvements sur les impôts nationaux et le taux d'autonomie financière progressera encore... »

C'est dans ce contexte que les deux textes que nous examinons proposent de faire la vérité sur l'état et le devenir du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. À cette fin, elles prévoient d'exclure du périmètre des ressources propres toutes les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir de taux ou d'assiette. Je suis parfaitement d'accord avec la nécessité de faire la vérité sur la question du pouvoir fiscal des collectivités, alors que les réformes de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et – bientôt – des impôts de production ont profondément modifié la physionomie de la fiscalité locale.

Toutefois, dans la mission de rapporteur pour avis que la commission des finances a bien voulu me confier, il m'a semblé important d'évaluer les conséquences d'une telle mesure. Il va sans dire que, si l'on retenait la définition proposée, les ratios d'autonomie financière se contracteraient à court terme. C'est l'évidence même, puisque l'on restreint le périmètre de ces ressources. Mais quelle serait la dynamique de cette contraction compte tenu des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production qui substituent des impôts nationaux à des impôts locaux ?

Pour information, nos collègues proposent d'actualiser les planchers des ratios d'autonomie financière en référence à la situation constatée en 2020. En tenant compte de ces paramètres, j'ai cherché à estimer de combien les ratios d'autonomie financière s'éloigneraient de leur plancher après la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale. En l'espèce, une fois la réforme de la taxe d'habitation achevée, le ratio d'autonomie financière du bloc communal s'établirait 5,4 points en dessous du plancher et celui des départements 21,4 points. Pour bien saisir l'ampleur du phénomène, on peut relever que les ressources vraiment « propres » des départements représenteraient environ 33 % de l'ensemble.

La définition proposée permet indéniablement de mettre à jour l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités territoriales, mais elle nous place également devant une situation difficile. Comme je l'ai indiqué, si les ratios d'autonomie financière ne sont pas conformes aux planchers organiques, alors le législateur est constitutionnellement et organiquement tenu de prendre les mesures de correction qui s'imposent. En pratique, cela signifie que le législateur devra territorialiser des impôts nationaux ou créer de nouveaux impôts locaux pour un montant de l'ordre de 21,6 milliards d'euros après la réforme de la taxe d'habitation.

Or nous savons combien il est difficile, sur le plan technique et politique, d'augmenter la pression fiscale, de trouver la bonne formule pour territorialiser la base d'un impôt national ou encore de réduire les inégalités de richesse fiscale entre les collectivités.

Dans ces conditions, il nous appartient de faire un choix. Faut-il rejeter la définition qui nous est proposée et continuer de travailler avec un instrument – les ressources propres – qui ne représente plus grand-chose ? Ou faut-il plutôt accepter ce que cette nouvelle définition nous révèle de l'état du pouvoir fiscal des collectivités territoriales, tout en s'interrogeant sur les conséquences qu'on en tire ? Je plaide pour la seconde option.

En lien avec les rapporteurs Mathieu Damaud et Françoise Gatel, nous avons convenu que la proposition tendant à exclure du champ des ressources propres les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir de taux ou d'assiette devait être soutenue.

Cependant, il est souhaitable dans le même temps d'amender la règle, selon laquelle ces ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble de ressources des collectivités. Nous préférons qu'à l'avenir elles représentent une part « significative » de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. Cette notion n'est pas définie par les textes en vigueur, ce qui signifie qu'il reviendra au législateur organique de consulter et de trancher pour en définir la nature et la portée. Pour mémoire, en 2003, le Sénat avait proposé un seuil minimal de 33 %. Cela ne préjuge en rien de la solution qui sera retenue, mais montre que le choix de ratios fixés en référence à une année particulière n'a rien d'évident et peut être remis en cause.

Enfin, et à titre personnel, j'ai rappelé l'attachement que je porte à la nécessité d'accompagner cette réflexion sur le renforcement du pouvoir fiscal des collectivités d'un travail d'ampleur sur la péréquation. La péréquation n'est pas simplement « l'intendance qui suivra » ; elle est le corolaire essentiel du pouvoir fiscal et ne peut pas être discutée après ou dans l'urgence. Elle doit au contraire être discutée de concert, en tant qu'elle est la condition de succès d'une réforme du pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

À la suite de mes échanges avec nos collègues rapporteurs de la commission des lois, je propose de les laisser eux-mêmes porter par amendement les modifications que j'ai évoquées devant vous. Sous cette réserve, je formule l'avis que la commission des finances se montre favorable à l'adoption de l'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle et de l'article 4 de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales.

M. Claude Raynal, président. – On le voit, la sémantique est particulièrement importante...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce rapport nous montre que le sujet est complexe et qu'il ne faut pas grand-chose pour que l'édifice de finances locales devienne bancal. Je m'en remets naturellement à la sagesse de notre rapporteur, tout en attirant votre attention sur la difficulté de trouver un point d'arrivée équilibré et stable et sur le fait que nous devons éviter les effets d'annonce.

M. Sébastien Meurant. – La disparition de la taxe d'habitation n'est pas encore complètement digérée et cette réforme est une source d'inquiétude, notamment pour les collectivités locales qui y perdent. Toucher aux équilibres constitutionnels et organiques actuels ne peut qu'accroître ces inquiétudes. Par conséquent, est-ce le bon moment pour proposer ces modifications ?

M. Victorin Lurel. – Je comprends l'esprit du texte, moins sa forme !

Je dois d'abord dire qu'il serait préférable d'avoir une vision globale des textes qui nous sont proposés. Ensuite, je suis étonné qu'au regard de leur portée le Conseil d'État n'en ait pas été saisi et que nous ne disposions pas d'une étude d'impact. Si l'on veut éviter un texte d'affichage, il faut travailler de manière transpartisane ! Je crois que nous sommes tous d'accord pour que les collectivités aient plus de libertés, mais les élus demandent aussi de la stabilité et de la sécurité juridique.

En ce qui concerne l'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle, rappelez-vous, mes chers collègues, les très longs débats que nous avons eus en 2003 à propos de l'expression « part déterminante » ! Nous avons passé plusieurs séances de nuit sur la sémantique... Pour autant, je comprends le lien présenté par le rapporteur entre la modification de la définition des ressources propres et l'utilisation du bon adjectif – déterminant, significatif...

L'article 6 de ce texte porte sur les outre-mer et beaucoup estiment que ces propositions sont faites de manière précipitée. Qui plus est, elles sont à notre sens mal rédigées. La fusion des articles 73 et 74 de la Constitution est très attendue outre-mer, mais elle impliquerait, à budget constant, un redéploiement financier important entre les collectivités d'outre-mer et les départements et régions d'outre-mer, ce qui fera évidemment débat, voire querelle, d'autant plus que ce type de redéploiement est traditionnellement décidé dans le secret de quelques bureaux ministériels parisiens... En tout cas, nous ne disposons pas là non plus d'évaluation ou d'étude d'impact.

Par ailleurs, nous ne voyons pas clairement l'utilité de modifier l'article 1^{er} de notre Constitution qui pose les bases de l'organisation de notre pays.

Nous avons aussi un problème sur l'article 3, en particulier en ce qui concerne les écarts de représentation. Il faudrait au préalable évaluer les conséquences, notamment budgétaires, de ces modifications.

Dernier point, nous soutenons l'idée de mettre en place une loi de financement des collectivités territoriales. Ce serait un outil intéressant pour aller dans le sens voulu par les auteurs des deux textes qui nous sont soumis aujourd'hui.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis. – Avant de répondre à ces interventions, je dois d'abord dire que nous avons disposé de très peu de temps pour examiner ces textes et que c'est la commission des lois qui en est saisie au fond.

Il est clair que ces textes révèlent un véritable besoin de revoir les choses ! Aujourd'hui, l'État fait à peu près ce qu'il veut et nous ne pouvons pas contester l'idée qu'il faut modifier cette situation.

Imposer une part « déterminante » ou « significative » est directement lié à la définition des ressources propres : si on restreint cette notion, on ne peut pas conserver l'adjectif « déterminant ». Dans ces conditions, soit on s'oppose à la proposition de loi, soit on aménage le dispositif.

L'examen de ces textes nous permet finalement de nous pencher – de nouveau ! – sur la question de la fiscalité locale qui est obsolète. La fiscalité locale doit répondre aux besoins réels des collectivités, ce qui pose la question de la péréquation. Mais on ne peut évidemment pas régler ce problème en cinq minutes...

En ce qui concerne la taxe d'habitation, je reste favorable à l'existence d'un impôt citoyen, mais nous sommes bien obligés de prendre en compte la manière dont les choses évoluent et l'augmentation de la part des impôts nationaux dans les finances locales. Comme je le disais, il faudrait apporter plus de 21 milliards d'euros de fiscalité locale pour retrouver la situation antérieure et ce chiffre ne prend pas en compte la baisse attendue des impôts de production.

Enfin, le rapport que je vous propose contient un certain nombre d'éléments financiers sur l'impact de ces textes, mais uniquement concernant les aspects sur lesquels nous avons estimé devoir circonscrire notre saisine pour avis.

M. Claude Raynal, président. – Le rapporteur pour avis propose à la commission des finances, sous réserve de la prise en compte de ses observations, de donner un avis favorable sur l'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle n° 682 et sur l'article 4 de la proposition de loi organique n° 683.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 17 h 30.

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous revenons à une pratique de réunion en partie présentielle, et en partie en visioconférence.

Tout d'abord, je vous informe que la nomination des rapporteurs spéciaux est reportée à la semaine prochaine car il reste quelques ajustements à réaliser avec le rapporteur général.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis (en téléconférence)

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, sous réserve de sa transmission, et nomme M. Christian Klinger rapporteur pour avis.

**Présentation des conclusions du groupe de travail sur les coûts et le financement du Grand Paris Express – Communication (en téléconférence)
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Audition de M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes et de M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique (DINUM), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la conduite des grands projets numériques de l'État (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 heures.

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

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

Mardi 13 octobre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Questions diverses

M. François-Noël Buffet, président. – Je salue tous nos collègues présents, et également ceux qui sont reliés à nous par visioconférence. En effet, dans le respect des mesures prévues par le bureau du Sénat, la présence physique est limitée lors des réunions de commission en fonction des salles qui les accueillent. De plus, je vous invite à conserver votre masque, y compris lorsque vous prenez la parole, et à laisser un siège sur deux libre.

Je souligne que nos collègues reliés à nous par visioconférence peuvent bien sûr intervenir lorsqu'ils le souhaitent, mais seuls les collègues présents peuvent voter, éventuellement avec les délégations qui leur ont été données.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Sans mésestimer les difficultés que nous connaissons, la situation n'est pas satisfaisante au regard du respect des institutions et de la pratique démocratique. Il n'est pas acceptable que les parlementaires ne puissent pas voter pendant des mois – c'est ainsi que cela va se passer. Il est sans doute possible de voter en commission *via* la visioconférence, mais le problème sera plus criant encore en séance publique. Le président du Sénat a rappelé à plusieurs reprises, y compris en Conférence des présidents, l'avis du Conseil constitutionnel aux termes duquel il n'est pas possible d'interdire à des parlementaires d'accéder à l'hémicycle et de participer aux travaux du Parlement.

Aussi, je souhaite que vous demandiez à la Conférence des présidents une organisation pérenne de nature à permettre aux parlementaires d'exercer toutes leurs fonctions.

M. François-Noël Buffet, président. – Je le ferai.

**Projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état
d'urgence sanitaire - Désignation des candidats pour faire partie de
l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les
dispositions restant en discussion (en téléconférence)**

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. François-Noël Buffet, Philippe Bas, Mmes Jacky Deromedi, Dominique Vérien, Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Jean-Pierre Sueur et Thani Mohamed Soilihi comme membres titulaires, et de Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Catherine Di Folco, Marie Mercier, MM. Hervé Marseille, Jean-Yves Leconte, Mmes Éliane Assassi et Maryse Carrère comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire pour examiner les dispositions restant

en discussion du projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (en téléconférence)

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. François-Noël Buffet, Marc-Philippe Daubresse, Mme Muriel Jourda, MM. Philippe Bonnacarrère, Jean-Yves Leconte, Mme Marie-Pierre de la Gontrie et M. Alain Richard comme membres titulaires, et de M. François Bonhomme, Mmes Jacky Deromedi, Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Hervé Marseille, Jean-Pierre Sueur, Mme Éliane Assassi et M. Jean-Yves Roux, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Examen des amendements sur le texte de la commission (en téléconférence)

M. François-Noël Buffet, président. – Nous abordons l'examen des amendements relatifs au texte prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 2 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le comité scientifique doit rendre publiques ses recommandations dès qu'il les a émises. Cette exigence doit s'appliquer à la fois pendant l'état d'urgence sanitaire, mais aussi pendant le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, comme le prévoit mon amendement n° 45 de coordination.

L'amendement n° 45 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1, 14 rectifié et 21 de suppression de l'article 1^{er} sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 14 rectifié et 21.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 39 du Gouvernement, qui vise à rétablir l’échéance du 1^{er} avril 2021 pour la prorogation du régime transitoire de sortie de l’état d’urgence sanitaire, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 39.

Articles additionnels après l’article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 22 vise à supprimer la possibilité reconnue au Premier ministre d’interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les zones de circulation active du virus. Le Sénat n’avait pas souhaité que cette disposition figurât dans le texte adopté par l’Assemblée nationale en juillet dernier. Néanmoins, compte tenu du niveau de contamination actuel, il me paraît difficile que nous privions le Gouvernement de cette possibilité. Mon avis est défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Permettez-moi d’indiquer que nous reprenons là une position du Sénat. Il s’agit non pas d’empêcher la réglementation, mais simplement de prévoir que ne puisse pas être prononcée l’interdiction. Est-on sorti de l’état d’urgence ou est-on dans l’état d’urgence ? Dans le cadre de la sortie de l’état d’urgence, il semble pertinent de prévoir la possibilité de la réglementation et non pas de l’interdiction.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La sortie de l’état d’urgence est un long tunnel : on applique des mesures dérogatoires au droit commun, mais prévues par le législateur. Le Conseil constitutionnel s’est prononcé sur cette disposition de la loi de juillet dernier et précise qu’elle ne peut en aucun cas permettre aux autorités de l’État d’interdire aux personnes de sortir de leur domicile.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 23, les amendements identiques n°s 5 rectifié et 7, l’amendement n° 17 ainsi que les amendements identiques n°s 6 rectifié et 8 concernent la fermeture d’établissements recevant du public (ERP), dont les discothèques. Mon avis est défavorable sur les amendements n°s 23, 5 rectifié, 7 et 17. Je demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité des amendements n°s 6 rectifié et 8 en application de l’article 41 de la Constitution.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ces amendements sont transpartisans.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous examinons les amendements non pas en fonction de leurs auteurs, mais de leur contenu.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 23, 5 rectifié, 7 et 17.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité des amendements n°s 6 rectifié et 8 en application de l’article 41 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Conformément à la jurisprudence de la commission des lois, je suis défavorable à l’amendement n° 20 rectifié, qui vise à demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 16 prévoit de prendre en compte dans la réglementation de l'accès aux ERP les caractéristiques de ceux-ci. Sont ici visés les stades. Il s'agit d'apporter de la souplesse en permettant l'instauration de jauges proportionnelles à la capacité d'accueil des établissements. Je comprends l'intention, mais juridiquement, l'autorité administrative dispose déjà de la possibilité de prendre en compte les capacités d'accueil des ERP. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'émet un avis défavorable sur l'amendement n° 19 rectifié, qui prévoit la remise d'un rapport.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement n° 2, pour les mêmes raisons.

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

Article additionnel après l'article 1^{er} bis (Supprimé)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 38 du Gouvernement a retenu toute mon attention : il concerne les problèmes de paiement des loyers des petites entreprises. Les locataires ont certainement besoin d'être protégés dans la période actuelle quand leur entreprise ne leur permet pas d'avoir un chiffre d'affaires suffisant, mais les bailleurs eux-mêmes ne sont pas toujours de grands groupes financiers. Le Gouvernement a mis en place, à juste titre, de nombreuses aides pour les entreprises, qui devraient leur permettre de faire face à leurs charges.

Je n'ai pas voulu m'opposer à cet amendement politiquement légitime, mais je vous propose, au travers des sous-amendements n° 46 et n° 47, des mesures conservatoires pour protéger le bailleur. Si l'entreprise locataire est en liquidation ou en redressement judiciaire, l'entreprise bailleur aura des droits de créancier privilégié pour récupérer tout ou partie du montant de ses loyers. Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement sous réserve de l'adoption de ces deux sous-amendements.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – *Quid* de l'article 45 concernant ces dispositions ? Je me réjouis qu'il ne s'applique pas, mais j'aimerais avoir votre éclairage...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cette mesure ayant trait à la situation d'urgence sanitaire, je n'ai pas jugé utile d'opposer l'article 45 à cette disposition relative aux petites entreprises. Mais votre remarque est tout à fait justifiée. Si la commission souhaitait le faire, je serais impuissant à résister à cette lame de fond.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Telle n'est pas ma demande ; je souhaitais simplement un éclairage de votre part.

M. Alain Richard. – Cette disposition est la conséquence d'une mesure de restriction d'activité liée au cœur du projet de loi, elle est donc recevable.

Le sous-amendement n° 46 est adopté, de même que le sous-amendement n° 47.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 38, ainsi sous-amendé.

Article 1^{er} ter A

M. Philippe Bas, rapporteur. – Au travers des amendements n^{os} 27 et 18 rectifié, nos collègues prévoient une dérogation pour les ressortissants français en leur permettant de regagner le territoire national en toute circonstance, même lorsque ceux-ci ne sont pas en situation de présenter à l'embarquement le résultat d'un test virologique concluant à l'absence de contamination. Par principe, un Français doit pouvoir rentrer dans son pays, mais l'exigence du test est une exigence de sécurité sanitaire : le virus n'a pas de nationalité. Si le retour de l'un de nos compatriotes devait être retardé parce qu'il est porteur du virus du covid-19, cela n'est en rien un empêchement définitif à revenir en France et il peut obtenir un laissez-passer consulaire pour lui permettre de voyager. Il ne serait pas prudent de faire droit à ces amendements.

M. Jean-Yves Leconte. – Je vous demande de faire évoluer votre position. Oui, nos ressortissants peuvent obtenir des laissez-passer consulaires, mais ceux-ci sont délivrés de manière totalement aléatoire et, qui plus est, les consulats sont surchargés. C'est la raison pour laquelle je souhaite que le décret d'application tienne compte de la difficulté que peuvent rencontrer des ressortissants français ou des personnes étrangères résidant légalement en France. Je demande la mise en place d'une procédure d'instruction transparente. D'ailleurs, le Conseil d'État a jugé qu'il n'était pas possible de bloquer un Français qui souhaitait entrer sur le territoire français. J'ajoute que les personnes concernées trouvent des moyens détournés pour venir en France.

Je précise en outre que le dépistage virologique ne signifie pas test PCR.

L'adoption de cet amendement serait de nature à faire évoluer la position du Gouvernement vers plus de transparence, sans changer fondamentalement les choses.

Mme Jacky Deromedi. – Je soutiens l'amendement de mon collègue. Les Français de l'étranger sont dans une situation extrêmement difficile : dans certains pays, ils ne peuvent pas faire de test. L'idée serait de leur demander de faire un test à l'arrivée et de trouver une solution d'hébergement le temps du résultat. Bien souvent, ils contournent l'obstacle en atterrissant dans un autre pays européen. Cette situation mérite d'être examinée.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'entends bien vos arguments, mais notons que cette situation ne concerne que quatre pays : le Bahreïn, les Émirats arabes unis, les États-Unis et le Panama. Il n'est pas contestable que nos ressortissants ont le droit constitutionnel de pouvoir rejoindre le territoire national, mais ils peuvent différer leur retour de quelques jours ou demander un laissez-passer consulaire. Aussi, permettre à une personne, quelle que soit sa nationalité, de monter à bord d'un avion alors qu'elle n'a pas prouvé qu'elle n'est pas contagieuse constitue une prise de risque. Je préfère que nous en restions à la position que j'ai exprimée précédemment.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous avons vraiment besoin de votre aide pour demander au Gouvernement de faire évoluer sa position. Aujourd'hui, le décret n'est pas applicable. Les consulats délivrent des laissez-passer consulaires sans règle, ou nos

concitoyens contournent le problème. Il serait donc préférable d'édicter une règle qui soit applicable, avec une procédure de délivrance de laissez-passer transparente.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 27 et 18 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n^o 28 rectifié, qui prévoit une demande de rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 28 rectifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} ter A

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon sont inquiets : le Canada et les États-Unis connaissent une période d'activité virale intense. Le préfet recommande donc non seulement de respecter l'obligation de présenter un test de dépistage négatif de moins de 72 heures avant l'embarquement au départ du Canada, mais aussi de rester à l'isolement pendant sept jours.

Par l'amendement n^o 31, nos collègues souhaitent que ce soit non plus une recommandation, mais une obligation. La difficulté évoquée ne vient toutefois pas d'une insuffisance du cadre légal : les pouvoirs publics ont déjà le droit d'imposer une quarantaine en application de la loi de sortie de l'état d'urgence sanitaire ou des dispositions permanentes établies en matière de quarantaine. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 31.

Article 1^{er} ter B

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 40, qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 40.

Article 1^{er} ter

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il en est de même pour l'amendement n^o 42.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 42.

Article 1^{er} quater

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n^o 15, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n^o 48, afin de compléter la liste des instances administratives qui seraient autorisées à se réunir à distance.

Le sous-amendement n^o 48 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 15, ainsi sous-amendé.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 36 du Gouvernement, qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 36.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié, qui concerne la caducité des mesures d'urgence prises par ordonnance au 1^{er} avril 2021. Il se peut que certaines dispositions doivent perdurer après cette date.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié.

Article 1^{er} quinquies

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 37 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n^{os} 4 rectifié *bis*, 34 et 33 visent à prolonger jusqu'au 31 décembre 2020 une ordonnance du 25 mars 2020 pour permettre des réunions d'instances d'entreprise. Mme Hélène Conway-Mouret m'a indiqué que son amendement lui avait été suggéré par le Medef. Je comprends les motivations des entreprises, qui veulent avoir un peu de souplesse. Je me suis toutefois interrogé sur la recevabilité de ces amendements au titre de l'article 45 de la Constitution. Estimant qu'ils étaient recevables, j'émet un avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 4 rectifié bis, 34 et 33.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 30 rectifié prolonge le délai d'approbation des comptes des personnes morales et entités de droit privé. Cet amendement est doublement inopportun : pour celles qui ont clos un exercice comptable à la fin de la période couverte par l'ordonnance du 25 mars, l'amendement aurait des effets contreproductifs ; à l'inverse, pour celles qui ont clos un exercice comptable au début de ladite période, on ne saurait reporter jusqu'à la fin décembre 2020 l'approbation des comptes de l'année 2019. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30 rectifié.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 3 et 13 rectifié de suppression de l'article 2, ainsi qu'à l'amendement n° 41, qui vise à rétablir la date du 1^{er} avril 2021, tous contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3, 13 rectifié et 41.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 44 du Gouvernement, qui est un amendement de précision.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 44.

Articles additionnels après l'article 2 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n^{os} 9 et 10 visent à autoriser le vote par correspondance en vue des élections régionales et départementales de mars 2021. Le Sénat a adopté des amendements de même nature au cours de l'examen d'un précédent texte, mais l'Assemblée nationale n'avait pas souhaité les maintenir.

Le vote par correspondance a été supprimé à la fin des années 1970 en raison d'un certain nombre d'excès. Si l'on diffère au fil du temps toutes les élections, il faudra se poser la question de la présidentielle et des législatives. Nous sommes condamnés à trouver les moyens d'une expression du suffrage universel qui soit sûre pour éviter les fraudes et quelles que soient les circonstances sanitaires.

Le débat est justifié, et je n'ai pas d'objections de principe à favoriser le vote par correspondance et le vote électronique. Toutefois, tels qu'ils sont rédigés, ces amendements ne me paraissent pas présenter toutes les garanties suffisantes. C'est pourquoi je m'en remets à la sagesse du Sénat. Mettons à profit le débat qui aura lieu dans l'hémicycle pour progresser sur cette question et sécuriser ce mode de votation.

Mme Cécile Cukierman. – Je reste très dubitative sur l'utilisation du vote par correspondance. Quand les formations politiques ont donné leur avis lors des élections municipales, aucune d'entre elles n'a jugé utile de revenir au vote par correspondance tant la question de la légitimité de ce mode de votation pouvait donner lieu à de nombreux contentieux électoraux.

Cependant, vous ne pouvez laisser à penser, monsieur le rapporteur, qu'une élection se cantonne à l'organisation des opérations électorales le jour du vote. La campagne électorale qui précède l'élection semble aujourd'hui très fortement compromise en raison du contexte sanitaire. Je ne doute pas qu'elle donnera plus encore que de coutume la prime au sortant, mais je ne suis pas sûre que cela soit une bonne chose pour la vitalité démocratique de notre pays.

M. Alain Richard. – Nous avons déjà eu cette discussion sur les difficultés et les avantages du vote par correspondance et nous avons alors envisagé de constituer un groupe de travail en vue d'analyser les conditions dans lesquelles on pourrait instaurer ce mode de votation avec les garanties qui s'y attacheraient. Mettons-nous au travail pour apporter une réponse.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ce sujet est délicat. Nous proposons ces amendements de manière très pragmatique. Je lis dans la presse qu'il est question de ne pas exclure le report des élections régionales et départementales.

Lorsque nous avons abordé ce point lors de la révision du texte qui allait entrer en vigueur avant les élections municipales, certains, je peux le comprendre, avaient évoqué la précipitation, ou plutôt la difficulté de prendre des dispositions dans les délais impartis. Nous sommes absolument ouverts à toute réécriture plus conforme juridiquement : même dans un état de crise sanitaire aggravé, les opérations électorales doivent pouvoir se dérouler. Sans comparer avec d'autres pays qui ont recours au vote par correspondance, dont l'un qui défraie aujourd'hui la chronique, je reste persuadée qu'il doit être possible d'organiser un tel mode de votation stable. Nous devons nous assurer que les Français pourront voter lors des élections départementales et régionales.

Mme Valérie Boyer. – Comment assortir le vote par correspondance de dispositions permettant d’organiser une campagne par correspondance, sachant qu’en seront exclues les personnes n’ayant pas accès aux outils numériques ? Il me semble difficile d’examiner l’un de ces éléments sans l’autre.

M. Christophe-André Frassa. – Le vote par correspondance a été pratiqué jusqu’à une date récente pour les Français de l’étranger, pour des raisons pratiques. Avec l’arrivée du vote électronique, le ministère de l’intérieur a usé d’un lobbying assez important pour supprimer le vote par correspondance.

Aujourd’hui, nous avons essayé à plusieurs reprises de sensibiliser le Gouvernement à cette question. C’est l’un des moyens utiles d’expression des suffrages lors d’une crise sanitaire. Mme de la Gontrie a parlé d’un exemple qui défraie la chronique, mais ce mode de votation fonctionne très bien en Suisse, en Italie. Si le processus est encadré, il n’y a pas de raison que nous connaissions les errements des années 1970. À titre personnel, je voterai cet amendement.

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut anticiper : *quid* de la situation sanitaire lors des prochaines élections ? Il nous faut interroger le Gouvernement sur ses intentions.

Nous avons reporté d’un an les élections des conseillers des Français de l’étranger et d’un an les élections pour les sénateurs représentant les Français de l’étranger. Compte tenu de l’évolution de la situation mondiale, nous ne sommes pas du tout certains que les premières élections pourront se tenir en mai prochain. Il est donc indispensable de prévoir de nouveaux modes de votation. Le système de vote électronique retenu par le ministère des affaires étrangères est mis en œuvre par une société en liquidation judiciaire ; nous ne savons absolument pas si le système sera opérationnel.

Ces amendements nous permettent d’anticiper, car nous serions en réelles difficultés si les élections des conseillers des Français de l’étranger ne pouvaient pas être tenues, ce qui remettrait en cause les élections sénatoriales de 2021.

Mme Marie Mercier. – Le second tour des élections municipales a été organisé bien après le premier ; les élections sénatoriales se sont déroulées dans des conditions très particulières. Nous vivons certes une situation inédite, mais cela va se reproduire. Aussi est-il nécessaire d’anticiper – c’est notre rôle.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce débat est utile. J’entends bien ce qu’a dit Cécile Cukierman, les élections sans campagne électorale seraient préjudiciables à la vitalité démocratique. Mais l’absence d’élections le serait plus encore. L’enjeu est de faire en sorte que les élections soient organisées. Aux États-Unis, l’élection présidentielle va se tenir en dépit du débat autour du vote par correspondance.

Au fond, on entend que l’on pourrait reporter les élections municipales, régionales ou départementales, alors que nous, représentants des collectivités territoriales de la République, nous ne saurions souscrire à un tel raisonnement. Mais imaginez que l’élection présidentielle ait lieu l’année prochaine... On s’interdirait alors tout débat sur la tenue ou non de l’élection. Sans vouloir être un oiseau de mauvais augure, nous ne savons pas quelle sera la situation sanitaire en 2022. Mettons notre démocratie en situation de pouvoir fonctionner aussi normalement que possible, quelles que soient les circonstances sanitaires. Le choc que

nous venions de subir avant les élections municipales était trop récent pour agir, mais là nous avons le temps de la réflexion.

Les amendements dont nous discutons ont le mérite de soulever un problème, que nous avons déjà posé au cours d'un précédent débat législatif, comme l'a rappelé Alain Richard. Menons en effet une réflexion complète à la fois sur la sécurisation d'un vote électronique ou d'un vote par correspondance et sur les modalités d'organisation d'une campagne électorale dans un contexte de crise épidémique. Aussi ai-je envie de vous proposer d'émettre un avis défavorable sur ces amendements en vue d'engager une réflexion.

Mme de la Gontrie s'est dite ouverte au dialogue ; présentons en séance des amendements plus complets, même si je n'ai pas l'illusion de penser qu'ils régleront tous les problèmes, et soulevons le problème en commission mixte paritaire. Nous aurons ainsi mis sur la table la nécessité que notre démocratie s'adapte aux circonstances sanitaires telles que celles que nous connaissons.

Dans ces conditions, j'émetts plutôt un avis défavorable, un avis qui peut vous paraître paradoxal, mais qui est justifié par le souci de faire une proposition de rédaction plus complète.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La plaidoirie est un exercice au résultat inégal : nous avons réussi à vous faire basculer d'un avis de sagesse vers un avis défavorable...

Nous sommes ouverts à toute rédaction plus aboutie. Mais si nous ne saisissons pas dès ce soir l'occasion d'introduire des dispositions dans le projet de loi, nous n'en aurons pas d'autres dans des délais satisfaisants. Mettons à profit les quelques heures qui nous séparent de l'examen du projet de loi en séance.

M. François-Noël Buffet, président. – Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, donnons-nous le temps d'élaborer une nouvelle proposition, qui pourrait vous être présentée cet après-midi à l'issue de l'audition de Mme Simonnot, si M. le rapporteur en est d'accord.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'en suis d'accord.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 9 et 10 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 43 permet à chaque mandataire de disposer de deux procurations pour les élections régionales et départementales de mars 2021. J'y suis favorable, mais là aussi nous pourrions sans doute améliorer la proposition du Gouvernement dans les mêmes délais.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 43.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 32, qui demande la remise d'un rapport.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous avons présenté un autre amendement, qui a été déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution. Aussi ai-je proposé un rapport pour soulever la question en séance publique.

La prison de Seysses a fait émerger un problème simple : les détenus n'ont pas droit au masque. Le tribunal administratif a considéré qu'il y avait lieu de donner injonction à l'établissement pénitentiaire de fournir des masques, une décision annulée par le Conseil d'État.

Nous sommes obligés de porter un masque partout. Alors que l'épidémie s'aggrave, le port du masque n'est pas possible dans les prisons et les centres de rétention parce que les personnes qui y sont retenues n'en disposent pas. Un employeur est obligé de proposer des masques à ses salariés ; j'avais donc proposé que la fourniture de masques soit obligatoire dans ces établissements. Mais l'article 40 m'a été opposé. D'où ce nouvel amendement, car j'aimerais que le Gouvernement s'exprime sur ce point.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je donnerai un avis défavorable à cette demande de rapport, par cohérence avec la jurisprudence de la commission. Mais je suis sensible au problème que vous soulevez. Il est souhaitable d'ouvrir le débat pour que le Gouvernement s'explique. Je relaierais votre demande.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

Article 3 (Supprimé)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 25 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.

Article 4 (Supprimé)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 26 est également contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 1^{er} bis		
Mme BAS, rapporteur	46	Adopté
Mme BAS, rapporteur	47	Adopté
Article 1^{er} quater		
Mme BAS, rapporteur	Ss-amdt 48	Adopté
Article 2 bis		
Mme BAS, rapporteur	45	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 2 bis		
Mme BAS, rapporteur	49	Adopté
Mme BAS, rapporteur	50	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mme ASSASSI	1	Défavorable
Mme BENBASSA	14 rect.	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	21	Défavorable
Le Gouvernement	39	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
Mme de LA GONTRIE	22	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	23	Défavorable
M. BABARY	5 rect. bis	Défavorable
M. BRISSON	7	Défavorable
M. SAVIN	17	Défavorable
M. BABARY	6 rect.	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. BRISSON	8	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Mme BENBASSA	20 rect.	Défavorable
M. SAVIN	16	Défavorable
Mme BENBASSA	19 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	2	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} bis (Supprimé)		
Le Gouvernement	38	Favorable
Article 1^{er} ter A		
M. CADIC	27	Défavorable
M. LECONTE	18 rect. bis	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CADIC	28 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} ter A		
M. ARTANO	31	Défavorable
Article 1^{er} ter B		
Le Gouvernement	40	Défavorable
Article 1^{er} ter		
Le Gouvernement	42	Défavorable
Article 1^{er} quater		
Mme IMBERT	15	Favorable
Le Gouvernement	36	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} quater		
M. LECONTE	35 rect. bis	Défavorable
Article 1^{er} quinquies		
Le Gouvernement	37	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er} quinquies		
Mme CONWAY-MOURET	4 rect. bis	Favorable si rectifié
M. SAVIN	34	Favorable
M. LECONTE	33	Favorable si rectifié
Mme CONWAY-MOURET	30 rect.	Défavorable
Article 2		
Mme ASSASSI	3	Défavorable
Mme BENBASSA	13 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	41	Défavorable
Le Gouvernement	44	Favorable
Articles additionnels après l'article 2 bis		
M. KERROUCHE	9	Défavorable
M. KERROUCHE	10 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	43	Favorable
Mme de LA GONTRIE	32	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 (Supprimé)		
Mme de LA GONTRIE	25	Défavorable
Article 4 (Supprimé)		
Mme de LA GONTRIE	26	Défavorable

La réunion, suspendue à 10 h 30, est reprise à 15 h 30.

Audition de Mme Dominique Simonnot, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, en application des articles 13 et 65 de la Constitution ainsi que 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

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, Mme Dominique Simonnot, candidate présentée par le Président de la République pour exercer les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, nommé pour un mandat de six ans non renouvelable.

Conformément à la loi organique et à la loi ordinaire du 23 juillet 2010, le Président de la République devra renoncer à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés à l'Assemblée nationale et au Sénat représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le vote aura lieu à la suite de cette audition, qui est publique et que nous avons également ouverte à la presse, tout en adaptant cette obligation de publicité aux conditions sanitaires actuelles. Nous devons procéder au dépouillement aux alentours de dix-neuf heures, afin de respecter l'obligation organique d'un dépouillement simultané dans les deux assemblées. Les délégations de vote ne sont pas autorisées, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Le poste de Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été créé par une loi du 30 octobre 2007, lui ayant conféré le statut d'autorité administrative indépendante. Le Contrôleur général, assisté d'une équipe d'une cinquantaine de personnes, a pour mission de visiter les établissements pénitentiaires, les locaux de garde à vue, les centres de rétention administrative, les centres éducatifs fermés ou encore les établissements de santé, afin de s'assurer que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté y sont bien respectés.

Environ 150 visites sont effectuées chaque année. Chacune d'entre elles donne lieu à l'établissement d'un rapport assorti de recommandations. Par ailleurs, un rapport annuel est adressé au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement.

Deux personnalités ont assumé jusqu'ici les fonctions de Contrôleur général : M. Jean-Marie Delarue, de 2008 à 2014, puis Mme Adeline Hazan, dont le mandat est arrivé à échéance dans le courant du mois de juillet dernier.

Madame Simonnot, vous connaissez bien l'univers carcéral et vous êtes une observatrice attentive du fonctionnement de notre justice pénale. Après des études de droit, vous avez travaillé comme éducatrice dans l'administration pénitentiaire. Vous avez suivi des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle, condamnées à un sursis probatoire ou condamnées à un travail d'intérêt général, afin de les accompagner dans leur parcours de réinsertion.

En 1991, vous êtes devenue journaliste au sein du quotidien *Libération*, où vous avez suivi les grandes affaires judiciaires, mais aussi la justice du quotidien. Vous avez notamment chroniqué les audiences de comparution immédiate dans une rubrique intitulée « Carnets de justice ».

En 2006, vous avez été recrutée par *Le Canard enchaîné*. Vous avez continué à suivre le fonctionnement de l'institution judiciaire et à tenir la chronique des audiences de comparution immédiate, tout en menant régulièrement des enquêtes sur de grands sujets de société.

Vous êtes l'auteur de plusieurs ouvrages : en 2003, *Justice en France : une loterie nationale* ; en 2014, *Plus noir dans la nuit*, consacré à la grande grève des mineurs de 1948 ; en 2018, *Amadora, une enfance tzigane*, qui raconte l'itinéraire d'une famille rom ; enfin, en 2019, *Coups de barre. Justice et injustices en France*.

Ces rappels faits, je vous cède la parole pour une intervention liminaire, afin que vous puissiez nous présenter votre candidature et votre projet. Puis, mes collègues et moi-même vous poserons quelques questions.

Mme Dominique Simonnot, candidate aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis tout à la fois intimidée et fière d'être ici. J'ai été la première surprise que l'on me propose ce poste ; je n'avais jamais pensé une seconde l'occuper un jour et j'escomptais plutôt terminer tranquillement ma carrière au *Canard Enchaîné*. C'est pourquoi j'ai longtemps réfléchi avant d'accepter. Pour autant, au regard de ma vie professionnelle, cette proposition m'apparaît comme un aboutissement.

En effet, mon premier « travail sérieux », c'était au sein de l'administration pénitentiaire. En tant qu'éducatrice, je me suis occupée de tous les lieux placés, aujourd'hui, sous la houlette du Contrôleur général, à commencer par les prisons, quand j'avais échoué à remettre les personnes dans le droit chemin ou quand je préparais leur sortie.

À cet égard, je mentionnerai ce rapport du Sénat intitulé *Prisons : une humiliation pour la République*, qui a fait date par son extrême sévérité. Oui, le nombre de malades mentaux en prison est une catastrophe ! La prison se met à jouer le rôle asilaire des vieux asiles d'antan : on a fermé des lits en psychiatrie, en caressant le rêve de « remettre le fou dans la cité », mais les centres d'accueil de jour dont on avait besoin n'ont pas été créés en nombre suffisant, et des personnes, laissées sans soins, se retrouvent ainsi dans les box d'accusés, souvent en comparution immédiate. C'est un fait que j'avais en tête, déjà, lorsque je travaillais dans l'administration pénitentiaire, et j'observe qu'Adeline Hazan et Jean-Marie Delarue ont eu parmi leurs préoccupations premières de visiter les hôpitaux psychiatriques.

Je suis impressionnée par le travail qui se profile, mais, si je suis nommée, je m'y consacrerai entièrement.

Je connais également les centres de rétention. À une certaine époque, il était plus facile d'y entrer qu'aujourd'hui. Je me faisais passer pour une proche d'un retenu et je pouvais observer ce qui s'y passait. J'ai arrêté de procéder ainsi, car je n'aime pas mentir, mais, quand je dépose des demandes officielles, elles sont refusées.

J'aurai également à cœur de m'occuper des geôles de garde à vue et des palais de justice. J'ai vu tant de personnes sortir de garde à vue dans des états préoccupants. Je me souviens d'un bûcheron de l'est de la France venu manifester à Paris avec son fils : il avait passé deux jours de garde à vue à Aubervilliers ; en racontant l'état de la cellule et les conditions de sa garde à vue, il en pleurait. Non seulement ces situations peuvent être choquantes du point de vue de la dignité, mais il est en plus difficile d'aller se défendre devant des juges quand on sent mauvais ou que l'on n'a plus de ceinture à son pantalon. Au palais de justice de Paris, pourtant tout neuf et tout beau, il y aurait eu des dérives en termes de maltraitance au niveau du dépôt. Cela prouve l'attention qu'il faut porter à ces endroits.

J'aurai tout autant à cœur de m'occuper des centres éducatifs fermés. Combien d'enfants ai-je reçus dans mon bureau ou vus présenter en comparution immédiate qui avaient été jetés à la rue par leurs parents, placés dès leur plus tendre enfance, baladés de familles d'accueil en foyers. Certains s'en sortent, mais la plupart ne s'en sortent pas – en serions-nous capables ? – et on les retrouve sur les bancs de la correctionnelle. Alors, on entend le juge égrener ce qu'ils ont vécu et l'on a tendance à passer sur cette partie de leur vie, sans doute déterminante... Il faudrait peut-être s'y intéresser un peu plus.

Je n'ai jamais pu aller en zone d'attente, mais j'irai. Je citerai juste cette anecdote : des amis touristes tellement sûrs d'eux dans la vie qu'ils étaient convaincus de ne jamais connaître un jour de zone d'attente ou de centre de rétention qu'ils en ont négligé de renouveler leur visa en France et ont eu, de ce fait, l'occasion de me raconter les choses de l'intérieur.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'essaierai de remplir cette lourde tâche avec le plus d'honnêteté, d'impartialité et d'acharnement possible, si, bien sûr, vous acceptez d'entériner ma nomination.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis de ceux qui ont suivi, avec beaucoup de respect, le travail accompli par Jean-Marie Delarue et Adeline Hazan. Notre République s'honore d'avoir une institution telle que le Contrôleur général, qui permet un regard objectif sur ces lieux de privation de liberté.

Nous connaissons vos écrits. Si vous étiez nommée, nous ressentirions une certaine frustration le mercredi matin, car nous serions privés de votre chronique, témoignant d'un grand attachement au réel. Mais nous aurions alors la chance de lire des rapports, certainement nourris par votre expérience...

Quelle est votre position sur la question de la création de nouvelles places en prison ? La priorité est-elle de créer des places ou de restaurer les lieux de détention actuels, dont certains méritent de l'être ? Par ailleurs, que pensez-vous utile de faire au regard de la décision récente du Conseil constitutionnel et des remarques de la Cour européenne des droits

de l'homme (CEDH), demandant une législation complémentaire autour du respect de la dignité au sein des prisons et du droit à la dignité des personnes détenues ?

Mme Catherine Di Folco. – Merci de vos propos liminaires, empreints d'une grande sensibilité et d'une grande humanité. Les recommandations du Contrôleur général sont souvent suivies de peu d'effets, ou alors de manière différée. Peut-on remédier à ce problème ? Si oui, comment ?

Mme Esther Benbassa. – Comme M. Sueur, je veux rendre hommage à vos prédécesseurs et je rejoins Mme Di Folco sur le fait que votre rapport sensible à cette question des lieux de privation de liberté nous est précieux. En cette période, il y a beaucoup à faire. J'ai visité, samedi dernier, la prison de Bourg-en-Bresse : les consignes concernant la pandémie n'y sont pas suivies, les détenus ne portent pas de masque et il n'y a pas eu de tests, alors même que 50 cas de Covid ont été recensés parmi le personnel et 9 parmi le personnel de Sodexo. La situation de cet établissement est donc problématique, et on peut imaginer que c'est le cas dans d'autres. Il faudrait être encore plus attentif que d'habitude. Par ailleurs, que comptez-vous faire pour les centres de rétention, qui sont dans un piteux état ?

M. Jean-Yves Leconte. – Nous étions nombreux à nous inquiéter de la vacance de ce poste pendant ces derniers mois, de surcroît en cette période complexe, qui a vu le nombre de suicides augmenter en prison. De même, la situation dans les centres de rétention administrative (CRA) est très préoccupante compte tenu de la pandémie, d'autant que certains de ceux qui s'y trouvent n'ont aucune perspective d'éloignement. Certains des centres que j'ai visités ne mettent pas de gel hydroalcoolique à disposition, et les personnes qui y sont retenues, outre qu'elles ne portent pas de masque, doivent boire à un robinet commun. Même les personnels de la police aux frontières dénoncent la qualité de la nourriture qu'ils donnent aux personnes retenues.

Vous avez indiqué comment vous comptiez aborder cette belle mission, mais pensez-vous qu'avec 33 personnes et 5 millions d'euros de budget vous pourrez atteindre vos objectifs ? Cent cinquante visites, c'est bien peu pour faire le tour de la question.

Autre sujet de préoccupation : quelle est l'utilité des rapports, qui sont remis dix mois après les visites ? Comptez-vous faire autant de visites, demander davantage de moyens pour pouvoir rendre ces rapports plus rapidement ? Les questions de l'hygiène, de la nourriture, des droits humains n'attendent pas.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Pour ce type de poste, l'indépendance est une qualité essentielle. À cet égard, votre parcours professionnel me rassure, comme m'avaient rassuré ceux d'Adeline Hazan et de Jean-Marie Delarue.

Autre nécessité : la passion pour un sujet qui peut paraître rébarbatif. Vos chroniques, comme l'a dit Jean-Pierre Sueur, témoignaient du réel. Si l'on n'a jamais assisté aux audiences de comparution immédiate, soit comme prévenu, soit comme avocat, soit comme magistrat, on ne sait pas ce qui s'y passe. Pour tout un chacun, la justice, ce sont les grandes affaires judiciaires, les erreurs judiciaires, mais c'est rarement le quotidien.

Ma première question porte sur l'articulation de l'action du Contrôleur avec celle de la Défenseure des droits. Toutes les deux avez des profils atypiques, êtes engagées sur cette question des droits : comment imaginez-vous d'agir pour un maximum d'efficacité ?

Ma seconde question a trait à une situation plus récente, qui m'a d'ailleurs amenée à déposer un amendement au projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence. Un détenu de la maison d'arrêt de Seysses a assigné en référé l'administration pénitentiaire pour qu'on lui fournisse un masque. Le tribunal administratif de Toulouse lui a donné raison, jugement cassé par le Conseil d'État. Cette situation est assez ubuesque : chacun doit porter un masque, sauf les détenus, d'autant qu'ils ne peuvent pas s'en procurer, sauf à « cantiner ». L'histoire devient cruelle quand on sait qu'on suspecte un *cluster* dans cette maison d'arrêt, où deux détenus et trois gardiens sont malades. Comment agiriez-vous face à une telle situation ?

Mme Cécile Cukierman. – Je veux aborder la question de l'internement psychiatrique. Même si l'obligation pour tout un chacun de porter un masque n'est pas comparable à celle des prisonniers, c'est parfois un facteur d'oppression supplémentaire dans les établissements psychiatriques. En outre, l'altération de la santé mentale de nombre de nos concitoyens pendant le confinement et, peut-être plus encore, depuis la fin du confinement a conduit à un certain nombre de cas de violence et à une augmentation du nombre de ces internements dans ces établissements, où la dignité humaine n'est pas toujours respectée et où le personnel manque. Quelle attention porterez-vous à ces lieux particuliers de privation de liberté ?

Mme Brigitte Lherbier. – C'est une évidence, le placement d'un jeune dans un foyer de l'aide sociale à l'enfance (ASE) peut le déstructurer. Comment le Contrôleur général peut-il aller à l'encontre de cette situation ? Comment lutter contre ce déterminisme, casser cette spirale qui entraîne ce jeune vers la prison ? La prison doit rester une réponse à un acte répréhensible.

Mme Dominique Simonnot. – Monsieur le sénateur Sueur, comme Jean-Marie Delarue et Adeline Hazan, je m'interroge : à quoi bon construire de nouvelles places de prison quand on n'est pas capable de rendre dignes celles qui existent ? Cette surpopulation n'est pas viable. C'est ce qui a amené Adeline Hazan à promouvoir un système de régulation carcérale. Imaginez ce que peut être le métier de surveillant quand vous avez sous votre garde 110 détenus, dont plus de 30 % souffrent de graves pathologies mentales. Ces conditions souvent indignes ne sont pas humaines.

La solution de facilité, c'est d'ouvrir de nouvelles places. Ensemble, le législateur et le Contrôle général, n'est-il pas possible de définir des mécanismes de régulation ? Je pense par exemple à la ferme de Moyembrie, qui accueille des détenus en fin de peine, au bracelet électronique, à ce qu'on appelait autrefois les arrêts domiciliaires, c'est-à-dire la prison à la maison. Une loi avait été votée en ce sens, mais il faudrait aller plus loin.

Après avoir connu une diminution, la population carcérale recommence à augmenter assez fortement. C'est pourquoi il faut essayer toutes les alternatives possibles. Une agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle a même été créée, qui nous aurait été bien utile à l'époque où j'étais éducatrice.

En outre, les partenariats public-privé coûtent très cher, et quand l'État devient enfin propriétaire des lieux, ceux-ci sont tellement dégradés qu'il faut tout reconstruire.

S'agissant des décisions du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation sur la dignité humaine en détention, si vous me faites l'honneur de confirmer cette proposition de nomination à ces fonctions, je mettrai à

vosre disposition les nombreuses ressources documentaires du Contrôle général. Par ailleurs, et fort logiquement, après les personnes en détention provisoire, tous les détenus pourront demander au juge judiciaire d'être libérés en raison des conditions indignes de celle-ci. Cela doit aller de pair avec la diminution de la population carcérale.

Mme Di Folco m'interroge sur les recommandations qui restent sans suite. Si je suis nommée à ces fonctions, je n'ai pas l'intention de diriger une autorité qui servirait d'alibi à la République. Adeline Hazan trouvait cela inacceptable, Jean-Marie Delarue s'est emporté à de nombreuses reprises à ce sujet. À un moment, il faut passer à la vitesse supérieure. En tout cas, je ne me priverai pas d'alerter la presse et de vous demander de l'aide pour que ces recommandations soient suivies d'effet.

Madame Benbassa, la situation que vous décrivez au centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse est terrible : ce qui devait arriver est arrivé. Si je suis nommée à ces fonctions, je m'y rendrai.

S'agissant des centres de rétention, Adeline Hazan a parlé à leur sujet d'univers carcéral : on y menotte les gens alors qu'ils n'ont pas commis de délit, et que la nourriture y soit immonde n'a rien d'étonnant. Leur situation doit être améliorée.

Comme M. Leconte, je m'interroge : qui est placé en centre de rétention administrative (CRA) et pourquoi ? Je ne dispose pas d'informations fiables sur le sujet. C'est d'autant plus étonnant que pratiquement personne ne peut quitter la France compte tenu de la situation sanitaire. J'ai écrit des articles à ce sujet : peut-être vaudrait-il mieux consacrer plus d'argent à l'amélioration de ces lieux, qui coûtent très cher.

Concernant le budget, si je suis nommée, nous nous débrouillerons. Ce n'est sans doute pas le meilleur moment pour demander une augmentation du budget, mais il paraît qu'il faut toujours le faire, faute de quoi on n'obtient rien ! Adeline Hazan avait demandé un ou deux contrôleurs supplémentaires ; je ferai de même si je suis nommée.

Je souhaite également hâter la publication des rapports après chaque visite, car, lorsque la publication est trop tardive, le rapport risque d'être déconnecté de la réalité.

Je rends hommage au *Canard enchaîné*, car j'ai appris au sein de ce journal qui ne dépend de personne ce qu'est la vraie indépendance. Cela me brise cœur de penser que je vais le quitter si j'ai la chance d'être nommée.

L'articulation avec le Défenseur des droits se fera naturellement, car nos missions se recoupent. J'espère que nous pourrions travailler en symbiose.

La décision du Conseil d'État sur les masques est incompréhensible. Il vous reviendra peut-être de voter une loi sur un besoin primaire tel que celui de masques. Cette décision a pour effet d'obliger les détenus à cantiner leurs masques.

La surpopulation n'a jamais cessé dans les maisons d'arrêt. L'administration pénitentiaire est mon ancienne maison, et en tant que journaliste, je n'ai jamais voulu l'attaquer, car elle ne peut pas afficher complet. Comme le personnel pénitentiaire, elle subit les conditions de détention.

La dégradation mentale que l'on observe depuis le début du confinement est très préoccupante, mais c'est un élément d'un tout que le Contrôle général ne pourra pas réformer

à lui seul. Quand des enfants ne sont pas placés chez les bonnes personnes, qu'ils sont enlevés trop tard ou trop brutalement à leurs parents, cela crée des troubles. Les hôpitaux psychiatriques n'ont pas assez de lits. Le personnel s'use, comme dans les prisons, car il est usant de se sentir impuissant au travail. J'ai éprouvé ce sentiment d'impuissance quand j'étais éducatrice.

Mme Laurence Harribey. – Comment passer du statut de témoin critique à celui de Contrôleur général ? Quels seraient, selon vous, quatre ou cinq indicateurs de la réussite de votre éventuel mandat ? Pouvez-vous citer des expériences menées dans d'autres pays qui vous inspireraient ?

Mme Catherine Belrhiti. – Vous ne souhaitez pas qu'on construise plus de maisons d'arrêt, mais comment résoudre le problème de la surpopulation ? Il me semble difficile de libérer pour libérer.

Mme Marie Mercier. – Avez-vous un projet concernant l'accueil des familles dans les centres de rétention, en particulier quand il y a des mineurs ?

M. François-Noël Buffet, président. – Quel est le qualificatif qui traduirait le mieux votre engagement ?

Mme Dominique Simonnot. – Je comprends l'inquiétude que peut susciter mon métier de journaliste, mais je conçois le passage de ce métier aux fonctions de Contrôleur général comme un saut. Je ne balancerai jamais d'informations à la presse, pas plus qu'en tant que journaliste, je n'ai balancé de source.

Mme Cécile Cukierman. – Encore heureux !

Mme Dominique Simonnot. – Je préfère le préciser. Par ailleurs, si un Contrôleur général doit avoir l'esprit critique, j'aimerais aussi pouvoir dire que les choses se passent bien si c'est le cas.

J'en viens aux indicateurs d'une éventuelle réussite. J'aimerais qu'il y ait moins de monde en prison, qu'on améliore les soins en psychiatrie, que l'on porte une extrême attention aux centres éducatifs fermés pour enfants et aux quartiers pour mineurs dans les prisons. Un autre indicateur serait que les recommandations du Contrôleur général soient suivies d'effets.

Il peut paraître contradictoire de ne pas construire de maisons d'arrêt alors que celles qui existent sont surpeuplées, mais on dispose d'un large éventail d'alternatives à l'emprisonnement. Il faudrait d'abord développer le recours à ces alternatives et les évaluer, car enfermer les gens est la dernière extrémité. Par ailleurs, les malades mentaux n'ont pas leur place en prison. Je n'ai pas parlé de libérer pour libérer, mais de libérer avec des mesures d'accompagnement. Cela peut très bien fonctionner si tant est que les conseillers pénitentiaires de probation et d'orientation puissent faire leur métier.

Les enfants ne devraient pas être en centre de rétention, et si je suis nommée je ferai tout pour qu'on cesse de les enfermer au profit de l'assignation à résidence.

Quant à mon engagement, le mot qui le caractérise est l'acharnement.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous vous remercions.

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.

Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République de Mme Dominique Simonnot aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons procédé à l'audition de Mme Dominique Simonnot, dont la nomination par le Président de la République est envisagée pour exercer les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Ce vote se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourra pas procéder à la nomination de Dominique Simonnot si les votes négatifs au sein des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Je vous rappelle que le dépouillement aura lieu vers dix-neuf heures, simultanément à celui de nos collègues députés.

Il est procédé au vote.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire – Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons désormais la suite des amendements au texte prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Nous revenons en particulier sur la question du vote par correspondance et des procurations. Lors de la réunion de ce matin, nous avons missionné notre rapporteur pour qu'il nous propose des rédactions de compromis.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Articles additionnels après l'article 2 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Notre commission n'a pas été prise au dépourvu, ce matin, lorsque nous avons évoqué le vote par correspondance et les procurations : nous

avons déjà examiné ces sujets en juin dernier, pour préparer le second tour des élections municipales.

Tout en reprenant l'objectif poursuivi au travers des amendements de M. Kerrouche, j'ai cherché à rédiger un amendement plus complet. Parallèlement, notre collègue a rectifié les siens et, finalement, les résultats ne sont pas très éloignés...

Mon amendement n° 49 porte ainsi sur le vote par correspondance pour les élections régionales et départementales de mars 2021, avec le souci d'éviter les fraudes. Le mécanisme proposé s'inspire des exemples de la Bavière ou de certains cantons suisses, ainsi que du dispositif de vote par correspondance prévu pour les élections législatives des Français de l'étranger.

Le matériel électoral adressé aux électeurs comporterait trois enveloppes : une enveloppe d'expédition, une enveloppe d'identification et une enveloppe électorale. Afin de permettre le contrôle de son identité, l'électeur signerait l'enveloppe et y insérerait une copie de sa pièce d'identité.

Son pli, qui comprendrait aussi l'enveloppe contenant le vote, devrait être transmis au tribunal d'instance et non à la mairie. C'est une garantie de sécurité : les plis seraient conservés dans un lieu sécurisé du tribunal, sous la responsabilité du greffier en chef, qui établira un registre *ad hoc* pour assurer un suivi du vote par correspondance.

Il serait possible de recourir ensuite à des officiers de police judiciaire (OPJ) pour acheminer les plis jusqu'au bureau de vote, notamment en cas de défaillance du système postal. Les plis seraient conservés en cas de contentieux électoral. Toute fraude serait passible d'une sanction de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Ce dispositif me semble donc meilleur qu'une abstention forcée de la part d'électeurs, notamment lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables. Je vous propose d'adopter mon amendement, de préférence aux amendements de M. Kerrouche car il me semble plus complet pour la prévention des fraudes.

M. Jean-Yves Leconte. – Serait-il possible de rectifier l'amendement du rapporteur pour viser aussi les élections consulaires pour les Français de l'étranger ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ne peut-on se reposer sur le vote électronique qui existe déjà ?

M. Jean-Yves Leconte. – La société qui en charge du vote électronique est actuellement en liquidation judiciaire !

M. François-Noël Buffet, président. – Le mieux ne serait-il pas d'organiser un travail complémentaire concernant les élections consulaires en procédant, le cas échéant, à de nouvelles auditions ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le mécanisme prévu dans mon amendement repose sur les tribunaux d'instance, qui n'existent pas à l'étranger. C'est pourquoi je me rallie à la suggestion de notre président. Évitions d'improviser au risque de parvenir à un texte boiteux. Pour éviter toute fraude électorale, il faut garantir un dépôt sécurisé des plis avant le vote.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous prenons acte de la demande de M. Leconte et nous engageons à trouver une solution dans les prochaines semaines. Il ne s’agit pas d’enterrer la question, mais de trouver la meilleure solution.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L’amendement du rapporteur est très proche du nôtre. Il faut une loupe pour voir la différence. Il est tellement bien rédigé qu’il est dommage qu’il se limite aux élections régionales et départementales de 2021...

Mme Cécile Cukierman. – Comme j’ai eu l’occasion de le dire en juin dernier ou encore ce matin, je reste convaincue qu’on ne peut pas modifier « à la légère » les opérations électorales.

Je souhaite que l’on réfléchisse à un élargissement du vote par correspondance à l’élection présidentielle. Alors, puisque le mot à la mode est « l’expérimentation », autant expérimenter le dispositif à l’occasion des élections locales avant une éventuelle extension. La généralisation de la double procuration pour les élections régionales et départementales de mars prochain ne remet pas en cause le mode opératoire des élections dans notre pays.

Ce n’est toutefois pas le vote par correspondance qui réconciliera les Français avec le suffrage : l’abstention massive aux élections municipales du 15 mars dernier ne s’explique pas uniquement par la crise sanitaire. Soyons donc prudents.

Je regrette que l’on modifie le code électoral au détour d’un amendement. Dans tous les cas, cela ne doit valoir que pour les prochaines élections et il nous appartiendra d’en tirer les leçons pour l’avenir.

L’amendement n° 49 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement n° 50 reprend l’objectif de l’amendement n° 43 du Gouvernement pour faciliter le recours au vote par procuration pour les élections régionales et départementales de mars 2021. Il s’inspire des propositions faites par le Sénat pour l’organisation du second tour des élections municipales de 2020, qui n’avaient pas toutes été retenues en commission mixte paritaire.

Outre la possibilité de détenir deux procurations, l’amendement permet d’établir sa procuration depuis son domicile lorsque son état de santé le justifie, sans avoir à produire de certificat médical. Les électeurs pourraient saisir les autorités compétentes par différents moyens – voie postale, téléphone ou voie électronique –, en indiquant la raison de leur impossibilité de se déplacer.

Par ailleurs, l’amendement élargit le vivier des mandataires qui reçoivent les procurations : le mandant pourrait confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d’une autre commune.

M. François-Noël Buffet, président. – L’amendement du rapporteur reprend des dispositions en faveur desquelles le Sénat a déjà eu l’occasion de se prononcer.

L’amendement n° 50 est adopté.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 2 bis		
Mme BAS, rapporteur	49	Adopté
Mme BAS, rapporteur	50	Adopté

La réunion, suspendue à 16 h 50, est reprise à 19 h 10.

Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées sur la proposition de nomination par le Président de la République de Mme Dominique Simonnot aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Dominique Simonnot aux fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, président. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 16

Bulletins blancs : 2

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 14

Pour : 7

Contre : 7

La réunion est close à 19 h 15.

Mercredi 14 octobre 2020

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel rapporteurs sur le projet de loi projet de loi organique n° 680 (2019-2020) relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure - Examen des amendements sur le texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements au texte établi par la commission sur le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure. .

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 1, 3 rectifié et 5. La commission a souhaité procéder à la pérennisation de quatre mesures temporaires de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT). J'ai mené, pendant deux ans, une mission de suivi et de contrôle des dispositions de cette loi. Il en ressort que tous les acteurs que nous avons entendus, judiciaires comme administratifs, s'accordent sur l'efficacité de ces mesures et la nécessité de les maintenir. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs confirmé leur conformité à la Constitution et considéré qu'elles ne portaient pas une atteinte disproportionnée aux droits et libertés. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter de la sécurité juridique de la pérennisation que nous proposons.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 3 rectifié et 5.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, avis défavorable à l'amendement n° 13 par lequel le Gouvernement souhaite rétablir sa rédaction initiale, en vue de procéder à une prorogation simple des mesures de la loi SILT.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement n° 8 vise à rétablir un contrôle parlementaire renforcé sur les mesures de la loi SILT. Celui-ci était lié à leur

caractère expérimental ; il n'apparaît plus nécessaire, dès lors que le législateur a confirmé leur efficacité. Cela n'empêchera pas le Parlement de continuer à exercer pleinement sa mission de contrôle, conformément à l'article 24 de la Constitution.

On pourrait d'ailleurs s'interroger sur la constitutionnalité de ce régime de contrôle renforcé s'il venait à être maintenu pour une longue période. Dans sa décision du 11 mai dernier sur la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que la transmission sans délai de tous les actes réglementaires individuels pris en application de la loi portait une atteinte disproportionnée à la séparation des pouvoirs.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est dommage de supprimer le contrôle parlementaire au moment où l'on pérennise des mesures sur lesquelles nous avons des réserves.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 9 qui revient également sur la pérennisation des quatre mesures évoquées de la loi SILT et conduit à y mettre un terme à compter du 1er janvier 2021.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement n° 6 vise à inscrire dans la loi une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel sur la réalisation des contrôles aux abords des périmètres de protection. Il s'agit de préciser que ces contrôles doivent exclure toute pratique discriminatoire. J'y suis favorable, sous réserve d'une rectification : il me semble qu'il serait préférable, pour la clarté de la loi, d'insérer cet ajout après l'alinéa 6 plutôt qu'à la fin de l'article L. 226-1.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6, sous réserve d'une rectification.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Le rapport de la mission de contrôle et de suivi de la loi SILT, que j'ai présenté à la commission des lois au mois de février dernier, recommandait la mise en place d'un référentiel, en vue d'améliorer la motivation des requêtes de visites domiciliaires adressées au juge des libertés et de la détention. Toutefois, contrairement à ce que propose l'amendement n° 7, je crois que la définition de ce référentiel ne relève pas d'un décret en Conseil d'État. Il ne s'agit pas d'en faire un acte réglementaire normatif, mais plutôt de construire un outil de travail pour accompagner les services préfectoraux dans la rédaction de ces requêtes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Article 2

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 2 et 4 rectifié sont contraires à la position de notre commission. Avis défavorable.

Je comprends les inquiétudes de mes collègues sur la technique de l'algorithme. Lors de l'examen de la loi relative au renseignement en 2015, le Sénat avait d'ailleurs fait preuve de prudence, invitant à ce que la technique ne soit autorisée qu'à titre expérimental. Aujourd'hui toutefois, nous avons un peu plus de recul. Tout n'est certes pas satisfaisant, mais

il faut laisser le temps à nos services de monter en compétence. Nous préconisons de poursuivre l'expérimentation, et de traiter la question dans la future loi sur le renseignement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2 et 4 rectifié.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avec l'amendement n^o 14, le Gouvernement souhaite rétablir à douze mois, au lieu de sept, la durée de la prorogation de la technique de l'algorithme, revenant sur la modification de l'Assemblée nationale. Cet allongement est justifié par l'arrêt rendu le 6 octobre dernier par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur la conservation des données de connexion. Cette décision pourrait en effet remettre en cause l'existence de plusieurs techniques de renseignement. Je vous propose en conséquence d'accepter la souplesse demandée par le Gouvernement, qui me semble justifiée. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 14.

Articles additionnels après l'article 2

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Comme la semaine dernière en commission, avis défavorable à l'amendement n^o 11, non pour des questions de fond. Il me semble simplement préférable d'aborder la réforme de la loi relative au renseignement dans sa globalité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 11.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – De même, avis défavorable à l'amendement n^o 10 que nous avons déjà repoussé la semaine dernière en commission. Pour rappel, il s'agit de conforter le pouvoir de contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Le débat est légitime. Mais là encore, il semble préférable d'attendre la future loi sur le renseignement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 10.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n^o 12 pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 12.

Article 3

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 15 par cohérence avec l'avis donné sur l'amendement rétablissant la rédaction initiale de l'article 1^{er}.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 15.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Pérennisation et adaptation des dispositions de la loi « SILT »		
Mme ASSASSI	1	Défavorable
Mme BENBASSA	3 rect.	Défavorable
M. LECONTE	5	Défavorable
Le Gouvernement	13	Défavorable
M. LECONTE	8	Défavorable
M. LECONTE	9	Défavorable
M. LECONTE	6	Favorable si rectifié
M. LECONTE	7	Défavorable
Article 2 Prolongation de la technique de renseignement dite de l’algorithme		
Mme ASSASSI	2	Défavorable
Mme BENBASSA	4 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	14	Favorable
Article additionnel après l’article 2		
M. LECONTE	11	Défavorable
M. LECONTE	10	Défavorable
M. LECONTE	12	Défavorable
Article 3 Application en outre-mer		
Le Gouvernement	15	Défavorable

Projet de loi organique, adopté par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au Conseil économique, social et environnemental - Examen des amendements sur le texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements au texte établi par la commission sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 16 de Guy Benarroche précise que le CESE prend en compte « notamment » les effets de long terme lorsqu’il suggère des évolutions en matière économique, sociale ou environnementale.

Avis défavorable : d’une part, l’adverbe « notamment » remet en cause la clarté et la précision de la loi ; d’autre part, le CESE doit également examiner des effets de court terme, notamment lorsqu’il est saisi d’un projet de loi. De même, l’Assemblée nationale et le Sénat prennent en compte les effets de long terme de leur décision. Il n’existe pas de monopole du CESE en la matière.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 16.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 46 rectifié de Thani Mohamed Soilihi, qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 46 rectifié.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Laissons le CESE et les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) définir les modalités de leurs relations. Avis défavorable à l’amendement n° 6 rectifié de Victoire Jasmin.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6 rectifié.

Articles additionnels après l’article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Demande de retrait des amendements n°s 17 et 18 de Guy Benarroche, car ils sont satisfaits par le droit en vigueur.

M. Guy Benarroche. – Je les retirerai en séance.

La commission demande le retrait des amendements n°s 17 et 18 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2 (supprimé)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 19 de Guy Benarroche et 42 du Gouvernement, qui sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 19 et 42.

Article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – François Bonhomme a déposé plusieurs amendements concernant le droit de pétition devant le CESE.

Son amendement n° 29 maintient le nombre de pétitionnaires requis à 500 000 personnes. Il maintient aussi l’âge du droit de pétition à dix-huit ans, contre seize ans dans le texte de la commission. Il abaisse enfin le délai pour le recueil des signatures à six

mois. Je demande le retrait de cet amendement pour pouvoir examiner séparément les amendements suivants, qui portent chacun sur une des mesures.

M. François Bonhomme. – Je le retirerai en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 29 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 30 : le seuil de 500 000 pétitionnaires devant le CESE n'a été atteint qu'à une seule reprise, pour une pétition déclarée irrecevable... Nous préférons un seuil de 150 000 personnes, assorti d'un critère géographique.

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

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Sagesse sur l'amendement n° 31 qui propose de revenir à dix-huit ans pour le dépôt d'une pétition devant le CESE.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 31.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 32 réduit le délai de recueil des signatures, qui passerait à six mois, contre un an dans le texte de la commission.

Il n'existe pas de « chiffre d'or » en cette matière. Le délai prévu pour le référendum d'initiative partagée (RIP) est par exemple de neuf mois. Le texte de la commission constitue toutefois une avancée, car, en l'état du droit, aucun délai n'était prévu pour le recueil des pétitions devant le CESE. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Pour garantir le caractère national des pétitions devant le CESE, la commission a prévu un critère simple et objectif : les 150 000 signataires devront être domiciliés dans au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer.

Les amendements identiques n^{os} 20 de Guy Benarroche et 43 du Gouvernement proposent de supprimer tout critère géographique. L'amendement n° 8 rectifié de Jean-Yves Leconte le remplace par l'obligation de déposer des pétitions sur un « sujet d'intérêt national ». Avis défavorable : le critère géographique du texte de la commission a l'avantage d'être chiffré et objectivable.

L'amendement n° 14 de Richard Yung concerne les Français de l'étranger. Contrairement à ce qu'indique son objet, le projet de loi organique leur permet déjà de déposer une pétition devant le CESE, car ils ont la nationalité française. Mais je ne vois pas d'objection à prendre en compte les onze circonscriptions législatives des Français établis de France pour la définition du critère géographique, qui serait donc plus facile à atteindre. Avis favorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 8 rectifié, 20 et 43.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.

Article 4 (supprimé)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 21, 22, 2 et 9 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 36 et 47 rectifié, qui sont contraires à la position de la commission sur le tirage au sort.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 21, 22, 2, 9 rectifié, 36 et 47 rectifié.

Article 5

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 23 de Guy Benarroche, qui vise à supprimer la procédure simplifiée alors qu'elle n'est pas remise en cause par le CESE lui-même.

Dans le texte de la commission, nous avons même repris des demandes exprimées par le CESE. Nous avons maintenu le délai de trois semaines pour l'élaboration des avis (au lieu de deux semaines dans le texte du Gouvernement) et avons prévu que ces avis soient approuvés par le bureau du Conseil, ce qui permettra à chaque groupe de s'exprimer.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 23.

Article 6 (Supprimé)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 37 du Gouvernement et 52 de Thani Mohamed Soilihi, qui sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 37 et 52.

Article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n^o 44 de François Bonhomme prévoit que le CESE ne comporte aucun membre... C'est une manière déguisée de supprimer le CESE, mais seule une révision constitutionnelle permettrait de le faire. Retrait sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 44 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements suivants portent sur la composition du CESE.

Avis défavorable à l'amendement n^o 3 de Marie-Noël Lienemann qui maintient l'effectif du CESE à 233 membres et remplace les personnes qualifiées par des représentants de la société civile. Restons-en au compromis de la commission, qui a supprimé uniquement les personnalités qualifiées, tout en parvenant à un nombre de membres supérieurs à celui du Gouvernement.

Avis défavorable à l'amendement n^o 38 du Gouvernement qui vise à rétablir le texte initial. Même avis pour l'amendement n^o 24 de Guy Benarroche, qui augmente les

effectifs du pôle « protection de la nature et environnement ». Ne modifions pas l'équilibre trouvé entre les différents pôles du CESE !

Les amendements n^{os} 28 de Micheline Jacques, 51 de Thani Mohamed Soilihi, 12 rectifié de Jean-Yves Leconte, 7 rectifié de Victoire Jasmin et 5 rectifié *bis* de Gérard Poadja portent sur la composition du pôle « cohésion sociale et territoriale, outre-mer et vie associative ».

La commission a déjà amélioré le texte en ajoutant cinq membres supplémentaires et, surtout, en incluant la représentation des outre-mer. Je suis toutefois prête à aller plus loin. Je vous propose un compromis autour de l'amendement n^o 12 rectifié de Jean-Yves Leconte, qui précise la répartition des sièges au sein du pôle pour répondre aux inquiétudes des organisations représentées au sein du CESE, tout en préservant la représentation des outre-mer, avec onze membres. Avis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n^o 53 pour garantir la présence, au sein du Conseil, des représentants des domaines social, culturel, sportif ou scientifique, du logement social et des associations agissant en faveur des personnes handicapées ou des personnes retraitées. Les amendements n^{os} 28, 51, 7 rectifié et 5 rectifié *bis* seraient alors satisfaits et j'en demanderai le retrait.

Enfin, avis défavorable à l'amendement n^o 25 de Guy Benarroche, qui souhaite réserver le pôle « environnement » aux « organismes ayant pour objet principal » la protection de la nature et de l'environnement. Ce nouveau critère me semble à la fois trop flou et trop circonscrit.

M. Jean-Yves Leconte. – Je n'ai pas d'objection à l'adoption du sous-amendement n^o 53 proposé par notre rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3, 38 et 24.

Elle demande le retrait des amendements n^{os} 28 et 51 et, à défaut, y sera défavorable.

Le sous-amendement n^o 53 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 12 rectifié, ainsi modifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n^o 25.

Elle demande le retrait de l'amendement n^o 5 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 13 de Richard Yung : les Français de l'étranger ne sont plus représentés au sein du CESE, car ils sont représentés au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 13.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1 rectifié *bis* de Philippe Mouiller et 27 de Claude Kern sont satisfaits par mon sous-amendement n^o 53. J'en demande donc le retrait.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 1 rectifié bis et 27 et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 39 et 48 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n^o 4.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 34 de Dominique Théophile, qui crée une sorte de CESER auprès du CESE. Ne multiplions pas les structures !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 34.

Article 8

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 11 rectifié de Victoire Jasmin, qui fixe la liste des délégations permanentes au sein du CESE. Laissons le Conseil libre de décider de son organisation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 11 rectifié.

Article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 40 du Gouvernement et 45 de Thani Mohamed Soilihi ainsi qu'à l'amendement n^o 26 de Guy Benarroche, qui rétablissent le tirage au sort pour le travail des commissions du CESE.

Avis défavorable à l'amendement n^o 35 rectifié de Dominique Théophile, par cohérence avec notre refus, à l'article 7, de créer une sorte de CESER au sein du CESE.

De même, avis défavorable à l'amendement n^o 15 de Richard Yung : l'Assemblée des Français de l'étranger doit rester l'instance de représentation de nos compatriotes expatriés, et non le CESE.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 40, 45, 35 rectifié, 15 et 26.

Article 11

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Par cohérence, demande de retrait à l'amendement de coordination n^o 49 de Thani Mohamed Soilihi.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 49 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 12

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, demande de retrait pour les amendements identiques n^{os} 41 du Gouvernement et 50 rectifié de Thani Mohamed Soilihi.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 41 et 50 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 7 Composition du CESE		
Mme JOURDA, rapporteur	S/amdt 53	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Relations entre le CESE et les autres instances consultatives		
M. BENARROCHE	16	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	46 rect.	Défavorable
Mme JASMIN	6 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. BENARROCHE	17	Demande de retrait
M. BENARROCHE	18	Demande de retrait
Article 2 (Supprimé) Saisine du CESE sur la mise en œuvre de dispositions législatives		
M. BENARROCHE	19	Défavorable
Le Gouvernement	42	Défavorable
Article 3 Saisine du CESE par voie de pétition		
M. BONHOMME	29	Demande de retrait
M. BONHOMME	30	Défavorable
M. BONHOMME	31	Sagesse
M. BONHOMME	32	Défavorable
M. LECONTE	8 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	20	Défavorable
Le Gouvernement	43	Défavorable
M. YUNG	14	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 (Supprimé) Procédures de consultation du public		
M. BENARROCHE	21	Défavorable
M. BENARROCHE	22	Défavorable
Mme LIENEMANN	2	Défavorable
M. LECONTE	9 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	36	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	47 rect.	Défavorable
Article 5 Extension de la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE – Suppression des études		
M. BENARROCHE	23	Défavorable
Article 6 (Supprimé) Dispense de consultations pour la présentation des projets de loi		
Le Gouvernement	37	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	52	Défavorable
Article 7 Composition du CESE		
M. BONHOMME	44	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	3	Défavorable
Le Gouvernement	38	Défavorable
M. BENARROCHE	24	Défavorable
Mme JACQUES	28	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILIH	51	Demande de retrait
M. LECONTE	12 rect.	Favorable
Mme JASMIN	7 rect.	Demande de retrait
M. BENARROCHE	25	Défavorable
M. POADJA	5 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. YUNG	13	Défavorable
M. MOUILLER	1 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KERN	27	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	39	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	48 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	4	Défavorable
M. THÉOPHILE	34	Défavorable
Article 8 Dénomination et organisation des sections du CESE		
Mme JASMIN	11 rect.	Défavorable
Article 9 Remplacement des personnalités associées		
Le Gouvernement	40	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	45	Défavorable
M. THÉOPHILE	35 rect.	Défavorable
M. YUNG	15	Défavorable
M. BENAROCHE	26	Défavorable
Article 11 Frais de mandat et activité des membres du CESE - Indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux des commissions		
M. MOHAMED SOILIH	49	Demande de retrait
Article 12 Modalités d'entrée en vigueur		
Le Gouvernement	41	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILIH	50 rect.	Demande de retrait

Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République - Examen du rapport et du texte proposé par la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons désormais le rapport de notre collègue Christophe-André Frassa sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République, déposée par Philippe Bas, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance du lundi 19 octobre 2020.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Nos collègues Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille ont déposé en février dernier une proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République. Son examen, qui

était initialement prévu en mars, a été repoussé du fait du confinement. Je salue d'ailleurs notre ancienne collègue Catherine Troendlé, à qui je succède en tant que rapporteur.

La société tend aujourd'hui à se fragmenter face à la montée du communautarisme. Pour reprendre les mots de Robert Badinter, le « communautarisme, c'est la mort de la République. Si nous devons avoir des communautés qui négocient leur adhésion ou leur participation, ce serait fini. Ce serait un autre type de République. » Dans le même esprit, le politologue Jérôme Fourquet décrit la France comme un « archipel d'îles » s'ignorant entre elles. Cette fragmentation remet en cause notre pacte social, fondé sur l'indivisibilité de la République, la souveraineté nationale et l'unité du peuple.

Sur le terrain, les coups de boutoir du communautarisme se font de plus en plus pressants, comme l'a démontré notre récente commission d'enquête sur la radicalisation islamiste. Je tiens d'ailleurs à saluer le travail fourni, sous la présidence de Nathalie Delattre, par son rapporteur, notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio, dont chacun connaît l'engagement sur ce dossier.

Le communautarisme défie la République dans tous les secteurs de la vie quotidienne, en particulier dans les services publics, les entreprises et le monde sportif. Ce phénomène, longtemps nié par certains, est abondamment documenté.

Dans leur ouvrage intitulé *Inch'allah, l'islamisation à visage découvert*, les journalistes Gérard Davet et Fabrice Lhomme décrivent par exemple les refus de soins, le mari d'une patiente s'exclamant : « ma femme peut crever, mais au moins je suis en paix avec Dieu. »

Le vivre-ensemble est également remis en cause à l'école : dans le rapport de la commission d'enquête sénatoriale, un recteur admet « qu'il est difficile d'enseigner Voltaire dans certaines classes ». « L'absentéisme sélectif » est aussi une réalité, par exemple pour éviter les cours de natation ou de SVT.

S'agissant des entreprises, 65 % des salariés observent des faits religieux sur leur lieu de travail et 55 % des managers déclarent ne pas disposer des ressources nécessaires pour gérer d'éventuelles situations conflictuelles.

La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi El Khomri », a constitué une première étape. Elle clarifie le fait que le règlement intérieur de l'entreprise peut contenir des dispositions restreignant la manifestation des convictions des salariés. Elle reste toutefois peu mise en œuvre : seuls 32 % des entreprises ont complété leur règlement en ce sens.

Dernier exemple, le monde du sport. Le sociologue Médéric Chapitiaux mentionne plusieurs situations concrètes, comme un club de football portant le nom de Maccabi et refusant de jouer le vendredi et le samedi soir ou des professeurs de clubs de boxe refusant la participation de boxeuses, car elles ne seraient pas suffisamment habillées.

Le communautarisme dépasse donc la problématique de la laïcité : la question n'est plus d'organiser les relations entre les Églises et l'État mais, plus largement, de préserver l'unité nationale dans une société laïque.

Les croyants en sont les premières victimes. Comme l'a écrit notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio, « la majorité des musulmans est attachée au modèle républicain.

Aspirant à l'anonymat, elle est aujourd'hui prisonnière d'une minorité qui revendique une pratique rigoriste, radicalisée et visible ».

Les femmes paient également un lourd tribut au communautarisme. Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, a par exemple avoué qu'elle n'aurait jamais pensé « devoir se battre ici, dans ce pays, pour boire de l'alcool ou fumer une cigarette ».

Face à ces difficultés, le Président de la République enchaîne les discours : discours aux Bernardins, à Mulhouse, au Panthéon, aux Mureaux, *etc.* Les actes tardent toutefois à venir, malgré l'annonce d'un projet de loi pour la fin de l'année. L'action des cellules départementales de lutte contre l'islamisme mériterait également d'être évaluée plus en profondeur.

Nous pourrions débattre de la notion de « séparatisme », qui peut paraître trop étroite pour rendre compte de la réalité du communautarisme. Sur le terrain, des groupes comme les Frères musulmans ne cherchent pas à vivre en marge de la société mais, au contraire, à y répandre leur mode de vie dans une logique d'entrisme.

Le texte que nous examinons aujourd'hui poursuit un objectif très clair : réaffirmer la prééminence des lois de la République.

Il vise à inscrire, à l'article 1^{er} de la Constitution, le principe selon lequel « nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune ». Il s'agit d'un acte politique pour donner un coup d'arrêt au communautarisme. J'observe d'ailleurs que cet objectif semble faire consensus.

Dans son discours de Mulhouse prononcé le 18 février dernier, le Président de la République a affirmé qu'on « ne doit jamais accepter que les lois de la religion puissent être supérieures aux lois de la République ». Le recteur de la Grande mosquée de Paris a également déclaré que « la loi de ce pays doit être nécessairement le cadre commun ».

Juridiquement, la proposition de loi constitutionnelle conforte des garanties qui relèvent aujourd'hui de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et notamment de ses décisions de 1999 et de 2004. Il s'agit de graver dans le marbre cette jurisprudence, mais également de l'étendre.

Le texte couvre les relations entre les collectivités publiques et les particuliers, ce qui correspond à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais également les interactions collectives dans le secteur privé. La notion de « règle commune » intègre, en effet, les lois et règlements de la République, mais aussi les règlements intérieurs des services publics, des entreprises et des associations.

Ce texte s'adresse ainsi aux acteurs de terrain, pour leur donner les moyens juridiques de réagir face aux revendications communautaristes. Je pense notamment aux maires, aux chefs d'entreprise, aux enseignants, aux médecins...

Pour le professeur Dominique Chagnollaud, le texte comporte « une règle de conciliation constitutionnelle », permettant de répondre aux coups de boutoir du communautarisme par des règles claires. Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire, partage cette analyse. Il affirme que « la République a besoin de repères simples à formuler et

à respecter. Non, les règles actuelles ne suffisent pas, tant est grande la confusion des esprits. »

L'affaire de la crèche associative Baby Loup illustre ces difficultés : il a fallu plus de cinq ans pour déterminer le droit applicable, la crèche ayant dû, dans l'intervalle, suspendre ses activités puis déménager dans une commune voisine. Il en est de même pour les procédures de licenciement engagées pour prosélytisme religieux, qui sont très difficiles à mener.

La proposition de loi constitutionnelle ne remet pas en cause la conception française de la laïcité. Elle n'affecte pas, notamment, la possibilité, pour les collectivités publiques, de financer la rénovation de lieux de culte dans une logique patrimoniale. De même, les régimes de l'Alsace-Moselle et de la Guyane ne seraient pas remis en cause. Je tiens à rassurer nos collègues issus de ces territoires.

Je rappelle enfin que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) accepte des limitations portées à la liberté religieuse, dès lors qu'elles respectent trois critères cumulatifs : être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être proportionnées au but poursuivi. Dans une jurisprudence de 2017, la CEDH précise par exemple que les croyances religieuses ne justifient pas que des écolières soient exemptées de cours de natation.

J'en viens maintenant au second article de la proposition de loi constitutionnelle. Il impose aux partis et groupements politiques de respecter le principe de laïcité, au même titre que les principes de souveraineté nationale et de démocratie. Il apporte ainsi une nuance à l'article 4 de la Constitution, qui dispose que les partis « se forment et exercent leur activité librement ».

L'objectif est ainsi de lutter contre les partis communautaristes, qui prônent l'application de règles différentes en fonction de l'origine ou de la religion des citoyens. À l'inverse, cette disposition ne concerne pas les partis se revendiquant d'une tradition religieuse, mais respectant l'unité du peuple français, comme les partis issus de la démocratie chrétienne.

Sur le plan opérationnel, le texte donnerait une base constitutionnelle pour interdire le financement des partis communautaristes, voire pour envisager leur dissolution. Là encore, la jurisprudence de la CEDH ne s'oppose pas à de telles mesures.

En conclusion, je vous propose d'adopter sans modification la proposition de loi constitutionnelle de Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille. Elle permet de réaffirmer la prééminence des lois de la République dans un contexte où les coups de boutoir du communautarisme remettent en cause notre vivre ensemble.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette proposition de loi constitutionnelle avait déjà été inscrite à notre ordre du jour avant les élections municipales de mars 2020, avant d'être reportée à cause de la crise sanitaire. On l'examine aujourd'hui alors que le Gouvernement a annoncé un projet de loi sur le séparatisme. On a quelque peu l'impression qu'il s'agit d'un outil que le groupe Les Républicains utilise à des fins politiques. Je salue les efforts de notre rapporteur pour le défendre, mais sa tentative a été laborieuse : il a même dû citer Robert Badinter, sans convaincre...

Ce texte est inutile et dangereux. Inutile, car il laisse à penser que la loi, qui doit déjà s'appliquer à tous, pourrait être conditionnelle. Paradoxalement, cette démarche en vient à affaiblir la valeur de la loi. Dangereux, car il met en cause la liberté des partis politiques.

La laïcité, qui doit être animée par un esprit de progrès et de conviction, est malmenée par une définition qui la réduit à une dimension simplement normative. La laïcité à la turque a engendré M. Erdogan... Au contraire, la laïcité doit être synonyme d'émancipation. Notre tradition politique n'aurait jamais pu prospérer en France si notre laïcité n'avait pas été fondée sur la liberté.

Ce n'est pas par la loi que nous pourrions combattre les idéologies dangereuses, mais par nos convictions. Ne nous fions pas à des textes qui ne sont que des protections de papier !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Merci à notre rapporteur pour son analyse et la clarté de ses propos. Son analyse est juste. Ce texte est effectivement un geste politique, mais les Français ont besoin d'entendre des propos courageux. Nous sommes à un tournant et nous ne pouvons pas être dans le déni à cet égard. J'invite Jean-Yves Leconte à venir dans les banlieues, son analyse évoluerait peut-être...

Le communautarisme s'installe et nous empêche de vivre selon les règles de la République. Nous devons protéger les femmes et les enfants. Aujourd'hui des enfants sont élevés en dehors des règles de la République. Quels adultes deviendront-ils ? Il ne faut pas oublier non plus qu'une partie de la population musulmane est justement venue en France pour profiter de son caractère inclusif.

En tout état de cause, il ne faut pas nier la réalité. Il est trop facile de prétendre que les dérives n'existent pas au motif qu'on ne les vit pas au quotidien !

M. Philippe Bas. – Merci à notre rapporteur qui a su expliquer les intentions des auteurs de cette proposition de loi constitutionnelle. Merci aussi à Jacqueline Eustache-Brinio – qui s'est beaucoup investie dans la lutte contre la radicalisation – pour son soutien.

Les islamistes recourent à une casuistique pour faire culpabiliser les autorités publiques : ils demandent des dérogations à la règle commune au nom de la liberté religieuse qui est garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ils s'en servent pour mettre en avant leur conception de la religion, qui n'est pas celle de tous les musulmans. Il appartient alors au juge, dans sa jurisprudence, de trouver les moyens de concilier les principes d'égalité devant la loi et celui de liberté religieuse. La règle, aussi claire qu'elle puisse paraître de premier abord, ne l'est pas en réalité. Il faut donc la proclamer !

En 1789, lorsque les citoyens ont proclamé la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, celle-ci n'avait pas de valeur juridique, mais sa force était telle qu'elle est devenue fondatrice. Nous avons besoin d'une nouvelle proclamation. Elle permettrait de donner un cadre aux milliers de décisions qui doivent être prises chaque jour sur ces sujets. Cette proposition de loi constitutionnelle n'est donc pas inutile, ni dangereuse, mais salvatrice.

Qui peut aussi s'opposer à ce que l'on ajoute dans la Constitution que les partis doivent respecter la laïcité ? L'enjeu est d'éviter que des partis communautaristes ne se forment.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

La loi est donc prééminente en vertu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la Constitution et de son préambule. Les textes sont clairs. Il n'est pas utile de réaffirmer que la loi est prééminente : elle l'est déjà ! Il suffit de l'appliquer !

J'ai l'impression que ce texte participe d'une opération politique, voire politicienne, d'autant plus qu'on l'examine au cours d'une semaine de contrôle. Le président Patrick Kanner a demandé que le Conseil d'État soit saisi en application de l'article 39 de la Constitution. Pourquoi ne l'a-t-il pas été ?

De plus, voter un texte pour affirmer que la loi est prééminente n'est-ce pas sous-entendre qu'elle ne l'est pas ? Nous risquons finalement d'affaiblir la loi...

Mme Esther Benbassa. – Chaque historien des religions sait qu'une personne qui a la foi peut considérer que la loi de Dieu est supérieure à la loi des hommes, sans pour autant s'exonérer du respect de la loi commune. C'est le « b.a.-ba » de la religion ! On peut être croyant et respecter les lois de la République.

On évoque le séparatisme religieux, mais les citoyens des minorités religieuses demandent avant tout une application égale de la loi et dénoncent des distorsions dans son application en raison de leur appartenance. Il est vrai que certains, comme les islamistes, veulent s'exonérer de la règle commune, mais on ne fait pas une loi pour une minorité !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Si, cela est nécessaire !

Mme Esther Benbassa. – Ce texte vise, sans la nommer, la communauté musulmane en France, qui va se sentir encore plus stigmatisée. C'est dommage, car nous avons besoin de davantage de cohésion sociale. De plus, les musulmans ne doivent pas être réduits à une croyance : en France, les musulmans sont de plus en plus détachés à l'égard de la religion.

Nous nous opposons aussi à la modification constitutionnelle proposée à l'article 2, qui vise l'islam politique. La loi du 9 décembre 1905 prévoit déjà la distinction entre l'Église et l'État. La France est un État de droit, non de foi. La loi religieuse ne saurait prendre le pas sur la loi des hommes. Le parti Égalité et justice (PEJ), considéré comme l'émanation française de l'AKP, le parti de M. Erdogan, n'a récolté que 10 000 voix dans 68 circonscriptions lors des dernières élections législatives. On est donc loin de la vague islamiste que certains décrivent ! Allez-vous proposer, par cohérence, la suppression du parti chrétien-démocrate ?

M. François Bonhomme. – Cela n'a rien à voir.

Mme Esther Benbassa. – Ce parti s'affiche clairement comme chrétien.

Mme Nathalie Goulet. – J’ai cosigné cette proposition de loi constitutionnelle, car il me semble important de garantir la prééminence des lois de la République, même si cela peut sembler une évidence. L’égalité devant la loi est un principe constitutionnel.

J’espère que nous pourrons aussi travailler sur le droit des associations et leur financement selon qu’elles ont un lien direct ou indirect avec un lieu de culte. Beaucoup d’associations « jonglent » entre les statuts prévus par les lois de 1901 et 1905. Cela constitue une tricherie manifeste ! Pourtant, chaque fois que l’on a proposé d’aligner les statuts et les contrôles, pour viser les associations loi 1901 qui ont un lien avec un lieu de culte, cette proposition a été repoussée : dans le cadre de la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017, le Conseil constitutionnel y a vu un cavalier législatif. On n’a jamais réussi à faire passer cette disposition qui est pourtant de bon sens.

Réaffirmer la prééminence des lois de la République n’est donc pas inutile. Je rappelle que les premiers à avoir réclamé des horaires séparés à la piscine sont les femmes de la communauté juive de Strasbourg. Nous devons toutefois être vigilants dans notre manière de traiter ce texte qui précède celui du Gouvernement sur les séparatismes, même si le terme a disparu. Donc, oui sur le principe, mais attention aux modalités.

M. Alain Richard. – Nous nous opposons à cette proposition de loi constitutionnelle : ce n’est pas en ajoutant des dispositions déclaratoires dans la Constitution que l’on résoudra les éventuelles imperfections qui existent dans notre législation.

M. Éric Kerrouche. – Madame Eustache-Brinio, il faut éviter de concevoir la société à l’aune de son expérience personnelle : on risque de prendre son expérience personnelle pour une expérience universelle, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Attention aussi au glissement progressif de « communautaire » à « communautarisme ». C’est un peu comme si on affirmait que tous les conservateurs participent à La Manif Pour Tous ! Évitions les raccourcis trop rapides.

Aux dernières élections législatives, l’Union des démocrates musulmans français (UDMF), parti traditionnellement présenté comme communautaire, a recueilli 10 % des voix dans 50 bureaux de vote et 15 % dans 20 bureaux de vote, pour une moyenne de 0,13 % des voix exprimées au niveau national. Bref, du point de vue politique, ce parti est un microphénomène.

De même, il ne faut pas penser que la religion est le ressort du vote musulman. Le potentiel électoral de l’UDMF est de 4 à 5 %, non 0,13 %. Les études montrent que le vote musulman, à la différence du vote des catholiques pratiquants, n’obéit pas à une logique confessionnelle. C’est factuel. Le risque de confusion est donc évident et ce texte à portée symbolique risque d’accroître les fractures.

Certains comportements sont séparatistes. Il faut les combattre, mais pas par la stigmatisation, laquelle ne répond en rien aux phénomènes que nous observons.

M. François Bonhomme. – Je suis favorable à cette proposition de loi constitutionnelle car elle répond à un phénomène qui perdure depuis des décennies. Notre collègue Jean-Yves Leconte en appelle, contre ce texte, à Robert Badinter, j’en appellerai pour ma part à... Élisabeth Badinter : au nom des valeurs universalistes, la philosophe disait en 2015 ne pas croire à la différence heureuse. Elle reprochait à « la gauche

communautariste » d'avoir accepté le concept d'islamophobie et ruiné de ce fait celui de laïcité. Elisabeth Badinter ajoutait que l'exaspération était devenue telle que « l'observation religieuse des règles laïques » allait devenir un impératif pour vivre en paix. Je regrette qu'Élisabeth Badinter n'inspire pas davantage la gauche universaliste...

M. Jean-Pierre Sueur. – Pas sûr qu'elle adopterait cette proposition de loi constitutionnelle...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Jean-Yves Leconte juge ce texte est inutile et dangereux. Pour ma part, je le trouve nécessaire : la situation actuelle est-elle à ce point sans difficulté qu'une condamnation constitutionnelle du communautarisme serait inutile ? Cette mention dans la Constitution présente, certes, un aspect déclaratif, comme nous le dit Alain Richard, mais elle ne serait pas la seule dans ce registre et il est important que notre Constitution condamne explicitement le communautarisme. Cette mention serait-elle dangereuse ? Je ne vois pas pourquoi...

Esther Benbassa prend l'exemple du Parti chrétien-démocrate, mais ce parti ne fait pas de ses racines chrétiennes un programme, un manifeste politique ; il les indique seulement comme un point d'origine.

Mme Esther Benbassa. – En êtes-vous bien sûr ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Ce parti n'interdit pas l'adhésion aux non-chrétiens. On peut également penser à la démocratie chrétienne en Italie, qui ne réserve pas l'adhésion aux catholiques pratiquants...

M. Jean-Yves Leconte. – Le christianisme est pourtant une source d'inspiration de ces partis...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Oui, mais ils ne visent pas à instaurer un État chrétien. Ce n'est pas la même chose...

Esther Benbassa dit encore que le fait de placer la loi de Dieu au-dessus de la loi de l'État n'est pas propre à l'islam. Je souhaiterais toutefois lui rappeler un passage du Talmud, que le Grand-rabbin de France a cité au cours de son audition : pour les Juifs, « la loi de l'État a force de loi ».

Enfin, je m'inscris en faux contre le postulat regardant ce texte et mon rapport comme une charge contre les musulmans : prenez le temps de les lire, vous constaterez que les exemples mentionnés concernent toutes les religions et que nous ne stigmatisons en rien les musulmans...

Jean-Pierre Sueur nous reproche de ne pas avoir saisi le Conseil d'État, mais on le fait rarement – voire jamais – sur une proposition de loi dont l'inscription est demandée par un groupe politique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a pourtant eu une demande écrite dans ce sens pour cette proposition de loi constitutionnelle...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Elle a été adressée au président du Sénat, en application de l'article 39 de la Constitution. Je vous réponds à la place qui est la mienne.

Éric Kerrouche estime que cette proposition de loi constitutionnelle est un texte de fracture, mais je ne vois pas en quoi. Au contraire, je pense qu'il est utile d'ancrer dans la Constitution ce principe d'opposition au communautarisme.

C'est peut-être clair pour l'État, mais la Constitution sert de référence bien au-delà de l'État : il y a les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, *etc.* Mon rapport mentionne des problèmes très concrets d'application des règles communes dans la société. Il a fallu attendre cinq ans pour que le droit applicable soit clarifié dans l'affaire *Baby Loup*, est-ce normal ? Un tiers seulement des entreprises appliquent la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi El Khomri » : elle n'a certes que quatre ans, mais les difficultés d'application témoignent d'un problème sérieux et justifient une inscription dans la Constitution.

Je remercie tous ceux qui soutiennent cette proposition de loi constitutionnelle. Je partage l'idée que la laïcité n'a nul besoin d'un adjectif, et que lui adjoindre un adjectif, c'est toujours l'amoindrir. De même suis-je convaincu, comme le président Philippe Bas, que la laïcité est une exigence fondamentale.

Sur le financement des associations, nous ne réglons certes pas toutes les difficultés avec ce texte, mais nous faisons un premier pas, d'autres suivront.

Enfin, l'Union des démocrates musulmans français, que vous prenez comme référence pour mesurer l'impact de l'islam politique, est loin de suffire à circonscrire le phénomène et nous visons bien plus large avec cette proposition de loi constitutionnelle.

Mme Esther Benbassa. – Je me réjouis que vous me répondiez en citant le Talmud et cette phrase araméenne qui dit que « La loi de ton royaume sera ta loi ». Cette formule est récitée à la fin du Shabbat, après avoir imploré Dieu pendant toute la fête... Elle démontre – c'est là que vous apportez de l'eau à mon moulin – qu'on peut penser que la loi de Dieu est supérieure, tout en se prévalant de la loi commune... Cela tient à ce que les Juifs sont un peuple de diaspora depuis longtemps, alors que les musulmans le sont depuis peu, l'islam ayant longtemps été une religion de conquête...

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements COM-1, COM-2 et COM-3 de Jean-Louis Masson. Ils poursuivent des objectifs extérieurs au texte que nous examinons.

Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.

La commission adopte la proposition de loi constitutionnelle sans modification.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	1	Primauté de la langue française sur le territoire national	Rejeté
M. MASSON	2	Remise en cause, par un texte ultérieur, des résultats d'un référendum	Rejeté
M. MASSON	3	Possibilité, pour tout parlementaire, de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi adoptée par le Parlement	Rejeté

Proposition de loi constitutionnelle et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales - Examen du rapport et des textes proposés par la commission

M. François-Noël Buffet, président. – L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi constitutionnelle et de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Notre collègue Françoise Gatel étant retenue chez elle du fait de la situation sanitaire, je vous présente en notre nom à tous les deux le résultat de nos travaux sur ces propositions de loi constitutionnelle et organique.

La crise sanitaire nous a conduits à apprécier l'étendue du rôle joué par les collectivités territoriales, pleinement à l'initiative dans la gestion de cette crise. Les collectivités ont su faire preuve de réactivité et d'agilité pour agir concrètement au service de nos concitoyens.

Or, depuis quelques années, une inacceptable recentralisation est à l'œuvre. Recentralisation financière, par l'assèchement des ressources propres et le contrôle intrusif exercé sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Recentralisation normative, par l'excès de normes réglementaires qui enserrant la liberté des collectivités territoriales, l'initiative locale se réduisant régulièrement à la mise en œuvre de politiques nationales.

Face à ce constat, le président Gérard Larcher a réuni, dès février 2020, un groupe de travail rassemblant l'ensemble des sensibilités du Sénat afin de réfléchir à une nouvelle génération de la décentralisation. À l'issue de plus de six mois de travaux, cinquante propositions pour le plein exercice des libertés locales ont été présentées, sur le rapport de Philippe Bas et de Jean-Marie Bockel, respectivement président de la commission des lois et président de la délégation aux collectivités territoriales. Ces propositions ont été traduites par les deux rapporteurs en trois propositions de loi, constitutionnelle, organique et ordinaire.

Les deux textes que nous examinons aujourd'hui en constituent les volets constitutionnel et organique. Ils visent à donner un nouvel élan aux libertés locales et à consacrer la pleine reconnaissance des responsabilités locales.

Ces propositions de loi poursuivent quatre objectifs : la représentation équitable des territoires ; l'adaptation des compétences des collectivités aux réalités locales ; la garantie de l'autonomie financière des collectivités ; et la réforme du statut constitutionnel des territoires ultramarins.

Premier objectif, la représentation équitable des territoires se verrait consacrée à l'article 1^{er} de la Constitution. Cela permettrait de redéfinir la limite maximale d'écart à la représentation proportionnelle pour les élections locales, en la portant à 30 %. Dans les groupements de collectivités territoriales, elle serait portée à 50 %. Cette proposition permettrait une meilleure conciliation de la nécessaire égalité devant le suffrage et la prise en compte des territoires. Nous vous proposerons toutefois de restreindre l'application du principe d'égalité devant le suffrage, parmi les groupements de collectivités territoriales, à ceux qui exercent à titre obligatoire en lieu et place des collectivités territoriales un nombre déterminant de compétences. Cela permettrait de cibler les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et d'exclure, par exemple, les syndicats de communes.

Deuxième objectif : adapter les compétences des collectivités aux réalités locales, en encourageant la différenciation des modalités d'exercice des compétences locales. Le pouvoir réglementaire local serait renforcé par les articles 2 et 3 de la proposition de loi constitutionnelle. Le Premier ministre ne pourrait intervenir dans les domaines de compétences des collectivités territoriales qu'après habilitation législative expresse. La proposition de loi restreint les cas dans lesquels le législateur pourrait renvoyer au pouvoir réglementaire national. Nous vous proposerons de supprimer cette limitation, afin que le législateur organise librement, à chaque texte, la répartition entre pouvoir réglementaire national et pouvoir réglementaire local. Cela lui permettra notamment de prendre en compte les éventuelles difficultés en matière d'ingénierie que peuvent rencontrer les collectivités territoriales.

Les propositions de loi rendent également possible la pérennisation des expérimentations locales sur une partie seulement du territoire, afin de mieux adapter les conditions d'exercice des compétences locales aux réalités du terrain.

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit de constitutionnaliser la clause de compétence générale des communes. Même si la formulation proposée de la clause de compétence générale visait à en clarifier la portée, nous vous proposerons de retenir la formulation traditionnelle qui nous semble apporter une plus grande sécurité juridique.

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle permet au législateur de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie. Là encore, nous vous proposerons de sécuriser la rédaction de cette disposition, et de renvoyer à une loi organique afin que nous puissions ultérieurement définir la procédure à suivre pour attribuer ces compétences dérogatoires.

Enfin, l'article 1^{er} de la proposition de loi organique améliore l'évaluation des effets des projets de loi sur les collectivités territoriales. Il renforce les études d'impact, en ajoutant une évaluation au regard des principes de subsidiarité et d'autonomie financière

d'une part, et en leur adjoignant les avis du Conseil national d'évaluation des normes d'autre part. Nous vous proposerons simplement de corriger une erreur de référence.

Troisième objectif : garantir l'autonomie financière des collectivités locales – grâce à la redéfinition des ressources propres et à la consécration constitutionnelle du principe « qui décide paie ».

L'article 4 de la proposition de loi organique vise à redéfinir la notion de « ressources propres » des collectivités territoriales. Il s'agit d'en exclure les ressources sur lesquelles les collectivités n'ont de pouvoir ni de taux ni d'assiette, car elles donnent une image tronquée de la réalité de l'autonomie financière des collectivités.

Cette « opération-vérité » s'accompagne de quelques difficultés techniques, puisque les ratios d'autonomie financière en seraient largement diminués : potentiellement inférieurs à leur niveau plancher de 2003, ils seraient au surplus très inégaux entre les trois catégories de collectivités territoriales. Cela pose la question de la cohérence juridique de la notion de « part déterminante des ressources totales », que doivent représenter les ressources propres d'une catégorie de collectivités. Nous vous proposerons donc de prévoir que les ressources propres ne constituent qu'une part « significative » du total des ressources d'une catégorie de collectivités : en assouplissant ainsi la portée de l'exigence constitutionnelle, nous entendons renforcer la réalité de la notion et la sincérité de ses indicateurs.

M. Jean-Pierre Sueur. – Que signifie le terme « significatif » ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous en débattons. Nous vous proposerons également de supprimer la procédure de modification du calcul des ratios d'autonomie financière prévue par la proposition de loi organique, qui ne répond pas à une réelle nécessité et pourrait nuire à la sincérité de l'indicateur. Enfin, nous vous présenterons un amendement visant à rendre plus rapide et plus efficace la procédure lorsque les ratios planchers d'autonomie financière ne sont pas respectés.

L'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle vise à garantir la pleine compensation financière des compétences dont l'exercice est attribué aux collectivités territoriales, selon le principe « qui décide paie ». Nous vous proposerons de prévoir que la compensation fait l'objet non plus d'une « réévaluation régulière », mais d'un « réexamen régulier », afin de privilégier la mise en œuvre de cette disposition par des mécanismes de gouvernance, favorisant une gestion concertée des finances locales ; nous vous proposerons également de préciser que le dispositif de compensation financière ne s'applique qu'aux modifications des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales résultant de décisions de l'État.

Nous avons échangé sur ces sujets avec nos collègues des finances, et plus particulièrement le rapporteur pour avis de la commission des finances sur ces textes, M. Guéné. Ces modifications nous semblent constituer un compromis consensuel.

Enfin, ces propositions de loi constitutionnelle et organique visent à rénover le régime constitutionnel des outre-mer, en fusionnant les articles 73 et 74 de la Constitution. Par principe, les collectivités seraient régies par le principe d'identité législative. Elles pourraient toutefois opter pour la définition d'un statut par une loi organique, qui délimiterait les domaines de compétence de la collectivité et ceux de l'État. C'est une position qui paraît à

ce stade équilibrée, nous vous proposerons d'y apporter uniquement quelques modifications formelles.

Les propositions de loi que nous examinons aujourd'hui, issues du groupe de travail du président Larcher sur la décentralisation, nous semblent permettre un rééquilibrage des pouvoirs centraux et locaux en France, sans toutefois proposer un nouveau « big bang » territorial. Elles offrent les mécanismes juridiques nécessaires pour libérer les énergies locales et laisser s'exprimer les initiatives du terrain. C'est pour cette raison que nous vous proposons de les adopter, moyennant les quelques modifications.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie de votre présence, monsieur Guené, et de nous présenter l'avis de la commission des finances sur ces textes.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Merci pour votre accueil. Deux mesures ont justifié que la commission des finances se saisisse pour avis : la révision des modalités de compensation des charges transférées aux collectivités territoriales avec la consécration du principe « qui décide paie » et la redéfinition du périmètre des ressources propres des collectivités territoriales.

En cas de transferts de charges, les règles constitutionnelles et organiques n'imposent de compenser intégralement les collectivités territoriales des dépenses mises à leur charge que dans deux cas : lorsqu'une compétence leur est transférée par l'État et lorsque les conditions d'exercice d'une compétence obligatoire sont modifiées par un acte réglementaire qui ne présente par le caractère d'une mesure générale. Ainsi, une compétence transférée entre collectivités territoriales n'ouvrira pas droit au versement d'une compensation intégrale par l'État et l'augmentation du point d'indice de la fonction publique non plus. Ensuite, sous réserve qu'elle présente un caractère obligatoire, la création, l'extension ou la modification des conditions d'exercice d'une compétence par voie législative n'impose que de verser une compensation dont la nature et le montant ne soient pas incompatibles avec les principes d'autonomie financière et de libre administration. Enfin, rien n'oblige l'État à réévaluer le montant des compensations compte tenu de l'évolution du coût d'exercice d'une compétence.

Cependant, nombre de collectivités territoriales ont le sentiment de faire face, du fait des décisions de l'État, à des charges croissantes sans les ressources nécessaires. C'est ce qui a conduit nos collègues Philippe Bas et Jean-Marie Bockel à proposer d'inscrire dans la Constitution deux principes nouveaux : d'une part, celui selon lequel tout transfert, création, extension ou modification des conditions d'exercice de compétence décidé par l'État et supporté par les collectivités territoriales doit faire l'objet d'une compensation intégrale – c'est le « qui décide paie » ; d'autre part, celui d'une réévaluation régulière du montant de ces compensations.

Je souscris entièrement au principe « qui décide paie », mais je pense que le dispositif de réévaluation peut être amélioré et qu'une actualisation régulière en loi de finances du montant des compensations n'est pas la méthode la plus satisfaisante. Ce qu'il faut chercher à construire, c'est une gouvernance nouvelle par laquelle l'adéquation des ressources et des charges des collectivités territoriales serait régulièrement réinterrogée. La réévaluation financière des compensations ne serait alors que l'une des options possibles et on pourrait imaginer également de redimensionner certaines compétences.

Nous avons échangé sur ce point avec les deux rapporteurs de la commission des lois. Nous sommes d'accord pour que la Constitution impose un réexamen régulier des

compensations, plutôt qu'une réévaluation régulière. Il reviendra au législateur organique de préciser – d'inventer – cette nouvelle forme de gouvernance.

S'agissant des ressources propres, la Constitution dispose qu'elles représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. C'est le principe d'autonomie financière.

Une loi organique de 2004 est venue préciser deux points centraux. D'abord, la nature de ces ressources propres ; ensuite, la notion de part déterminante.

Les ressources propres telles qu'elles sont définies par la loi organique présentent un caractère plutôt extensif. Sur le plan fiscal, il s'agit des recettes sur lesquelles les collectivités territoriales exercent un pouvoir de taux ou d'assiette, mais également celles sur lesquelles elles n'en exercent pas, c'est-à-dire la fiscalité affectée – par exemple la taxe foncière ou les droits de mutation à titre onéreux, ou encore la fraction de TVA affectée aux régions et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Les ressources propres interviennent dans la détermination des ratios d'autonomie financière qui ne sont rien de plus que le rapport entre les ressources propres et l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. Lorsque l'on dit que ces ressources propres doivent représenter une « part déterminante », on indique, en réalité, que le niveau des ratios d'autonomie financière doit demeurer supérieur à un certain seuil.

Ce seuil est fixé par la loi organique et correspond à la situation constatée en 2003. Sur le plan juridique, le fait que les ratios d'autonomie financière demeurent bien supérieurs à leur valeur de 2003 présente un caractère impératif. En effet, si une mesure législative devait les conduire en dessous des planchers, le juge constitutionnel censurerait. De même, si ces ratios demeuraient en dessous des planchers plus de deux ans, le législateur serait contraint d'adopter des mesures correctives en loi de finances sous peine de censure par le Conseil constitutionnel. Toutefois, ces ratios sont très hauts : 71,4 % pour les communes, 74,4 % pour les départements et 77,4 % pour les régions – avec une définition aussi extensive de la notion de ressources propres, il pouvait difficilement en être autrement. Comme l'indiquait notre collègue député Charles de Courson : « Supprimons toute la fiscalité locale et remplaçons-la par des prélèvements sur les impôts nationaux et le taux d'autonomie financière progressera encore. »

C'est dans ce contexte que les deux propositions de loi excluent du périmètre des ressources propres toutes les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir de taux ou d'assiette.

Je suis parfaitement d'accord avec la nécessité de faire la vérité sur cette question alors que les réformes de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et – bientôt – des impôts de production ont profondément modifié la physionomie de la fiscalité locale. Toutefois, si l'on retenait la définition proposée, les ratios d'autonomie financière se contracteraient à court terme. Mais quelle serait la dynamique de cette contraction, compte tenu des réformes de la taxe d'habitation et de celle des impôts de production, qui substituent des impôts nationaux à des impôts locaux ? Pour information, nos collègues proposent d'actualiser les planchers des ratios d'autonomie financière en référence à la situation constatée en 2020 en appliquant la définition proposée.

En tenant compte de ces paramètres, une fois la réforme de la taxe d'habitation achevée, le ratio d'autonomie financière du bloc communal s'établirait 5,4 points en dessous du plancher et celui des départements 21,4 points en dessous. Ainsi, les ressources vraiment « propres » des départements représenteraient environ 33 % de l'ensemble.

La définition proposée met à jour l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités territoriales, mais elle nous place devant une situation difficile. Si les ratios d'autonomie financière ne sont pas conformes aux planchers de la loi organique, alors le législateur est tenu de prendre les mesures de correction qui s'imposent. En pratique, le législateur devra territorialiser des impôts nationaux ou créer de nouveaux impôts locaux pour un montant de l'ordre de 21,6 milliards d'euros après la réforme de la taxe d'habitation.

Or, nous savons combien il est difficile d'augmenter la pression fiscale, de trouver la bonne formule pour territorialiser la base d'un impôt national ou, encore, de réduire les inégalités de richesse fiscale entre les collectivités.

Dès lors, faut-il continuer de travailler avec un instrument – les ressources propres – qui ne représente plus grand-chose, ou bien accepter la nouvelle définition, mais en s'interrogeant sur ses conséquences ? Je plaide pour la seconde option.

En lien avec vos deux rapporteurs, la commission des finances a accepté la proposition tendant à exclure du champ des ressources propres les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir de taux ou d'assiette. Toutefois, il est souhaitable d'amender la règle selon laquelle ces ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble de ressources des collectivités. Nous préférons qu'à l'avenir elles représentent une part significative de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales. Cette notion n'est pas définie par les textes en vigueur, ce qui signifie qu'il reviendra au législateur organique de consulter et de trancher pour en définir la nature et la portée. Pour mémoire, en 2003, le Sénat avait proposé un seuil minimal de 33 %. Cela ne préjuge en rien de la solution qui sera retenue, mais montre que le choix de ratios fixés en référence à une année particulière n'a rien d'évident et peut être remis en cause.

Enfin, et à titre personnel, je crois nécessaire d'accompagner cette réflexion sur le renforcement du pouvoir fiscal des collectivités d'un travail d'ampleur sur la péréquation.

La péréquation est le corolaire essentiel du pouvoir fiscal et elle ne peut pas être discutée après la réforme fiscale ou dans l'urgence. Elle doit, au contraire, être discutée de concert en tant qu'elle est la condition de succès d'une réforme du pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Comme rapporteur, à l'Assemblée nationale, de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, j'avais dit que nous arrivions au terme d'un débat, qui ne faisait en fait que commencer : dix-sept ans plus tard, nous le prolongeons, en débattant encore d'expérimentation aussi bien que de ressources propres. Et le moins qu'on puisse dire c'est qu'entre temps, les transferts de compétences n'ont cessé de s'accroître, avec de larges approximations pour les transferts de ressources. Un ajustement est nécessaire et nos rapporteurs sont parvenus à une rédaction rigoureuse, qui répond au fond de ce problème important et complexe.

Sur l'expérimentation, si nous acceptons le principe d'une différenciation, je m'étais battu – avec Pierre Méhaignerie et contre le gouvernement de l'époque, conduit par

Jean-Pierre Raffarin – pour faire établir qu’une expérimentation même positive n’était pas nécessairement généralisable, car toute expérimentation se déroule toujours dans un contexte particulier, qui compte dans ses conditions de succès. Pour les politiques du logement, par exemple, telle expérimentation qui réussit dans une grande métropole peut être néfaste dans un territoire peu dense de la ruralité ou en montagne.

La question de la réglementation mérite également un débat. Qui est le mieux placé pour détenir le pouvoir réglementaire ? Nous ne sommes pas tous d’accord sur ce point. Et selon la réponse, l’agencement entre les lois ne sera pas le même : on peut imaginer des lois-cadres assez larges, qui laissent davantage de pouvoir d’adaptation au règlement ; mais à qui doit revenir ce pouvoir réglementaire d’adaptation : au préfet, ou bien à l’assemblée territoriale ?

En tout état de cause, nos rapporteurs nous proposent une belle rédaction qui tient le chemin de crête, je me réjouis du débat que nous allons avoir.

Mme Agnès Canayer. – Cet excellent rapport concrétise le travail de longue haleine réalisé sous l’égide du président Larcher et j’ai pu vérifier, pendant la campagne électorale de cet été, que bien des élus attendent un texte qui leur donne un pouvoir d’adaptation plus important – d’autant que la gestion de la crise sanitaire a encore démontré combien l’agilité était du côté des collectivités territoriales plutôt que de l’État. Ces propositions de loi fixent des principes, qui changent l’état d’esprit du cadre constitutionnel et organique actuel et correspondent aux attentes des élus locaux, en particulier sur des sujets anxigènes comme l’autonomie financière.

Cependant, il reste un sujet difficile : la considération des politiques locales par les services de l’État. Il faut renforcer l’État déconcentré, pour qu’il ne soit pas réduit aux seules fonctions de contrôle et de sanction – il faut lui donner plus de moyens pour qu’il puisse accompagner véritablement les élus, adapter les politiques nationales aux territoires, nous devons travailler aussi sur cet axe.

M. Éric Kerrouche. – Merci à notre rapporteur pour cette présentation très claire d’un travail de grande qualité. Nous partageons une culture commune des territoires, nous nous rejoignons sur des sujets financiers, sur la nécessité d’un rééquilibrage au profit des collectivités territoriales, aussi bien que pour constitutionnaliser la clause de compétence générale des communes. Pour autant, nous avons une différence d’appréciation globale : vous vous félicitez que ce texte fasse ce que vous appelez le pari de la liberté, tandis que nous pensons que le paradigme de la liberté ne suffit pas à appréhender la décentralisation, et qu’il faut des cadres – vous le pensez aussi par moments, si j’en crois plusieurs de vos amendements. Si nous acceptons le principe de différenciation, nous ne sommes pas d’accord avec votre rédaction, qui encourage une différenciation tous azimuts, opérée en dépit de l’avis du Conseil d’État de 2017. En valorisant ainsi la liberté, vous allez vers une concurrence entre les territoires, alors que nous sommes attachés au principe de solidarité et de fraternité entre les territoires – c’est dans cet esprit que nous travaillerons sur ces textes.

Nous proposerons en particulier de supprimer la constitutionnalisation du principe d’une représentation équitable des territoires, car il ne nous semble pas nécessaire de l’inscrire dès l’article 1^{er} de la Constitution – et parce qu’une modification de l’article 72 nous semble suffisante pour défendre cette idée. Sur le fameux « tunnel » de la représentativité, il faut encore réfléchir : si la formule suggérée par le Conseil constitutionnel paraît trop restrictive et si un passage à 50 % pose des problèmes évidents pour les EPCI – l’écart de représentativité

étant alors jusqu'au double –, une proposition à 33 % présente bien des avantages, il faut en débattre.

Autre sujet, la fusion des articles 73 et 74 est loin de faire l'unanimité dans l'hémicycle, il faut aller plus loin dans la réflexion avant de fusionner ces deux articles de la Constitution.

Enfin, nous sommes attachés à une loi de financement des collectivités territoriales, nous la proposerons par amendement : c'est un outil essentiel pour comprendre les flux financiers et améliorer la visibilité sur les finances locales.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Mon groupe est très réservé sur ces deux textes, en dépit de l'excellent travail de nos deux rapporteurs. Je m'en tiendrai à la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution. Le passage d'un régime à l'autre est déjà possible : il suffit pour cela que la population concernée donne son assentiment par référendum. Nous savons que la dichotomie entre identité et spécialité législative a perdu de son sens – voyez les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui sont régies par le principe de l'identité législative, alors qu'elles devraient relever de la spécialité législative. La fusion des deux articles ferait, par exemple, relever Wallis-et-Futuna du principe d'identité législative, au prix de bouleversements locaux. Je crois que l'idée de fusionner les deux régimes fait son chemin, mais qu'elle n'est pas mûre – et il serait plus intéressant de renvoyer à deux lois organiques pour apporter les ajustements nécessaires.

Enfin, Mayotte étant le seul territoire d'outre-mer à ne pas avoir contribué aux travaux de Michel Magras, il m'est difficile de dire quelle est la position précise de mon territoire sur cette question – le conseil départemental s'est abstenu. C'est pourquoi je ne pourrai voter ces textes.

Mme Cécile Cukierman. – Je salue le travail de nos rapporteurs. Ces deux textes font débat, y compris dans mon groupe. Pour aller à l'essentiel, si nous n'avons pas de difficulté avec l'article 4 et les suivants, nous pensons que les trois premiers articles de la proposition de loi constitutionnelle posent problème. Nous ne méconnaissons pas la diversité des territoires, le poids des facteurs géographiques, démographiques, sociaux, la diversité de notre république ; cependant, la question est celle de l'égalité ou de l'équité des territoires, de la manière dont la Constitution les prend en compte dans leur diversité. L'égalité n'est pas l'égalitarisme, mais elle consiste à prendre en compte les besoins propres de chaque territoire – et nous pensons que pour ce faire, il y a un besoin de République, qu'il faut accompagner les élus pour leur permettre d'exercer leur mandat.

Deuxième débat, celui de l'expérimentation : nous sommes prudents sur ce sujet, car nous y voyons un risque de mettre les territoires en concurrence.

Enfin, en ce qui concerne la représentation équitable des territoires, nous souhaitons débloquer les rigidités, en particulier celle qui tient à la prise en compte du seul critère démographique, dont nous avons vu les conséquences.

En tout état de cause, étant donné qu'il y a, au sein de cette commission, un *gentlemen's agreement* entre groupes politiques sur les propositions de loi, nous ne proposerons pas d'article de suppression.

M. Philippe Bonnacarrère. – Notre collègue Lana Tetuanui m’a chargé de vous rapporter les difficultés que pose, vu de la Polynésie française, la perspective de fusionner les articles 73 et 74 de la Constitution. Le régime de l’article 74 est fondé sur l’intérêt propre et l’organisation particulière de la collectivité d’outre-mer. La fusion fait craindre une banalisation, une dévalorisation du régime de cet article. Je vous présenterai donc trois amendements à l’article 6 de la proposition de loi constitutionnelle, pour donner aux collectivités régies par l’article 74 des moyens d’action supplémentaires et maintenir une distinction entre les deux régimes applicables aux collectivités ultramarines.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous partageons très largement le constat que les réformes territoriales, quoique nombreuses, ont laissé trop de sujets de côté, notamment ceux de la péréquation et du pouvoir réglementaire, évoqués par certains de mes collègues.

La déconcentration n’entre pas dans l’objet de ce texte, même si elle a partie liée avec la décentralisation. Le débat est ancien et nous l’abordons en nous prononçant pour le plein exercice des libertés locales. Je me souviens de la présidente Éliane Assassi, nous disant qu’il ne saurait y avoir de bonne décentralisation sans une bonne déconcentration, qu’il faut un État territorial vigoureux, bien doté et rapide, pour accompagner les collectivités territoriales dans l’exercice de leurs missions. Certes, mais nous sommes partis, nous, des conditions de plein exercice des libertés locales. Le point de blocage, on le connaît, c’est principalement la main invisible d’un État qui entrave les libertés locales par un contrôle trop lourd, ou encore par le manque de moyens qu’il attribue à ses services déconcentrés pour exercer correctement leurs missions. Pour aller plus loin, il faut donc conforter les libertés locales et leurs conditions d’exercice.

Je partage pleinement le constat d’Agnès Canayer : ce débat est politique autant que technique et il faut plus de reconnaissance des politiques publiques locales, une plus juste reconnaissance aussi de ceux qui font vivre la démocratie. Un projet de loi dit « 3D » – décentralisation, différenciation, et déconcentration –, peut-être même 4D en y adjoignant la « décomplexification », est en préparation : nous serons attentifs à ces sujets lors de son examen.

Je me réjouis des points nombreux de convergence avec M. Kerrouche. Je précise que notre texte tient précisément compte de l’avis du Conseil d’État en ce qui concerne la différenciation. Je suis également favorable à une réforme de la péréquation, Charles Guené en a parlé, nous devons faire le bilan de la péréquation actuelle – tant elle devient incompréhensible pour les élus concernés...

Sur le « tunnel » de la représentativité, je suis d’accord avec vous, monsieur Kerrouche, nous voulons fixer une limite dans la Constitution, mais il faudra ensuite définir l’écart précis dans une loi ordinaire. Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales ? J’y suis personnellement favorable, mais ces deux propositions de loi n’en sont pas le bon véhicule.

Quant à la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution, notre objectif est précisément de permettre aux collectivités d’outre-mer de définir elles-mêmes la part de l’identité et de la spécificité législative.

Sur les difficultés propres à Wallis-et-Futuna, je suis à votre disposition, monsieur Mohamed Soilihi, pour les examiner. La fusion aura aussi cet avantage de répondre aux

attentes des collectivités qui hésitent à passer d'un régime à l'autre. Voyez la Guyane, où nous nous sommes déplacés et où nous avons évoqué cette perspective avec tous les acteurs du territoire : faut-il une loi spécifique pour la Guyane, ou bien n'est-ce pas préférable de mieux intégrer les articles 73 et 74 de la Constitution, pour plus de souplesse dans le choix du régime juridique ? Il nous a aussi été opposé que la concertation aurait pu être plus importante. Or, le président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer a passé un temps considérable à auditionner, à concerter, pour parvenir à un avis fondé – il a proposé trois possibilités, nous en avons retenu une, en motivant notre choix par rapport aux deux autres. J'ajoute que la procédure de révision constitutionnelle est suffisamment longue pour poursuivre et faire vivre le débat.

J'entends les préoccupations de Mme Cukierman, même si j'avoue ne pas saisir toute la subtilité du *distinguo* entre équité et égalité. Ce que nous voulons, c'est prendre en compte les spécificités territoriales, assurer une meilleure représentation des territoires, en particulier des territoires ruraux qui sont peu denses – c'est le fondement de la limite que nous voulons poser, dans la Constitution, au « tunnel » d'écart de représentation. Quant à l'expérimentation, nous posons un acte, mais il faudra aller plus loin, avec des traitements parfois singuliers, selon les situations et les besoins.

Enfin, nous avons bien identifié la portée politique du choix pour certains des territoires ultramarins, consistant à relever de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution – en particulier s'agissant de la Polynésie française. Nous nous emploierons à ce que la fusion des deux articles ne change pas la dimension statutaire du territoire. Cependant, les trois amendements de notre collègue Lana Tetuanui nous semblent inappropriés, dès lors que la Polynésie française dispose déjà de pouvoirs d'intervention en matière pénale et en matière internationale.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article 1^{er}

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l'amendement COM-5, nos collègues socialistes proposent de supprimer l'article 1^{er} : avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 3

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l'amendement COM-9, nous vous proposons de restreindre l'application du principe d'égalité devant le suffrage aux groupements de collectivités qui exercent à titre obligatoire un nombre déterminant de compétences locales.

L'amendement COM-9 est adopté ; l'amendement COM-6 devient sans objet.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l'amendement COM-10, nous restreignons, en renvoyant à la loi organique, le nombre de compétences pouvant être attribuées à titre dérogatoire.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-11, nous supprimons l’énumération limitant les possibilités de renvoi au pouvoir réglementaire national.

L’amendement COM-11 est adopté.

Article 4

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-12, nous revenons à la formulation traditionnelle de la clause de compétence générale.

L’amendement COM-12 est adopté ; l’amendement COM-7 devient sans objet, de même que l’amendement COM-8.

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-13, nous proposons de substituer à la notion de « part déterminante des ressources totales » celle de « part significative » des mêmes ressources.

L’amendement COM-13 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-14, nous limitons la compensation financière pour les modifications de conditions d’exercice à celles résultant d’une décision de l’État.

L’amendement COM-14 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-15, nous remplaçons la notion de « réévaluation régulière » des compensations, par celle de « réexamen régulier ».

L’amendement COM-15 est adopté.

Article 6

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-4, nos collègues socialistes proposent de supprimer cet article : avis défavorable.

L’amendement COM-4 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-16 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-1 rectifié, Mme Tetuanui propose que les collectivités ultramarines puissent davantage intervenir en matière pénale et dans la conduite des relations internationales : avis défavorable.

L’amendement COM-1 rectifié n’est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l’amendement COM-2 rectifié, Mme Tetuanui propose que les actes des collectivités ultramarines intervenant dans le domaine de la loi soient systématiquement examinés par le Conseil constitutionnel : avis défavorable.

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

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l'amendement COM-3 rectifié, Mme Tetuanui propose que les autorités de la collectivité ultramarine puissent saisir le Conseil constitutionnel par voie d'action ou par voie d'exception, afin qu'il contrôle la conformité des lois aux dispositions du statut de la collectivité : avis défavorable.

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

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

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. Mathieu Darnaud, 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 de la proposition de loi organique.

J'en profite pour rappeler les précisions apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-802 DC du 30 juillet dernier. Pour un texte organique, le Conseil utilise deux critères cumulatifs : il considère comme « cavalier » toute disposition qui, d'une part, ne présente pas de lien, même indirect, avec le texte initial et qui, d'autre part, est prise sur un fondement constitutionnel différent.

En l'espèce, le périmètre du texte organique comprend toute disposition prise sur le fondement des articles 39, 72 et 72-2 de la Constitution et visant à modifier le droit applicable aux études d'impact et aux collectivités territoriales.

Article 1^{er}

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à effectuer une simple mesure de coordination corrigeant une erreur de référence.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 4

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l'amendement COM-2, nous souhaitons supprimer la modification du calcul des ratios d'autonomie financière en cas de baisse des concours financiers de l'État.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à raccourcir la procédure applicable lorsque les ratios d'autonomie financière sont inférieurs à leur plancher organique.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Garantie d'une représentation équitable des territoires dans leur diversité			
M. KERROUCHE	5	Suppression de l'article	Rejeté
Article 3 Représentation équitable des territoires – Droit à la différenciation pour les collectivités territoriales			
M. DARNAUD, rapporteur	9	Restriction de l'application du principe d'égalité devant le suffrage aux groupements de collectivités qui exercent à titre obligatoire un nombre déterminant de compétences locales	Adopté
M. KERROUCHE	6	Suppression de l'assouplissement du principe d'égalité devant le suffrage dans les groupements de collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
M. DARNAUD, rapporteur	10	Restriction du nombre de compétences pouvant être attribuées à titre dérogatoire ; renvoi à une loi organique	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	11	Suppression de l'énumération limitant les possibilités de renvoi au pouvoir réglementaire national	Adopté
Article 4 Clause de compétence générale des communes			
M. DARNAUD, rapporteur	12	Retour à la formulation traditionnelle de la clause de compétence générale	Adopté
Mme CUKIERMAN	7	Clause de compétence générale des départements et des régions	Satisfait ou sans objet
Mme CUKIERMAN	8	Clause de compétence générale des départements et des régions	Satisfait ou sans objet
Article 5 Compensation financière des modifications du périmètre des compétences			
M. DARNAUD, rapporteur	13	Passage à une part "significative" de ressources propres	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	14	Limitation de la compensation financière pour les modifications de conditions d'exercice à celles résultant d'une décision de l'Etat	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	15	Principe d'un "réexamen régulier" des compensations financières	Adopté
Article 6 Modification du régime constitutionnel des territoires ultramarins			
M. LUREL	4	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DARNAUD, rapporteur	16	Amendement de coordination	Adopté
Mme TETUANUI	1 rect.	Possibilité pour les collectivités ultramarines d'intervenir en matière pénale et dans la conduite des relations internationales	Rejeté
Mme TETUANUI	2 rect.	Contrôle des actes des collectivités ultramarines par le Conseil constitutionnel	Rejeté
Mme TETUANUI	3 rect.	Possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par voie d'action et par voie d'exception	Rejeté

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Renforcement des études d'impact			
Mme GATEL, rapporteur	1	Coordination	Adopté
Article 4 Redéfinition des ressources propres			
Mme GATEL, rapporteur	2	Suppression de la modification du mode de calcul des ratios d'autonomie financière en cas de baisse des concours financiers	Adopté
Mme GATEL, rapporteur	3	Raccourcissement de la procédure en cas de ratios d'autonomie financière inférieurs au plancher organique	Adopté

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION D'ENQUÊTE POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX GRANDES PANDÉMIES À LA LUMIÈRE DE LA CRISE DE LA COVID-19 ET DE SA GESTION

Mercredi 7 octobre 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 h 20.

Réunion constitutive

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de notre commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion.

Les 36 membres de la commission d'enquête ont été nommés, sur proposition des groupes, lors de la séance publique de cet après-midi. Nous devons donc désigner le président de la commission d'enquête.

J'ai reçu la candidature de notre collègue Alain Milon.

Y a-t-il d'autres candidatures ? Il n'y a pas d'opposition ?

Le président de la commission d'enquête est ainsi désigné et je félicite notre collègue Alain Milon, à qui je cède immédiatement la présidence.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez pour présider nos travaux.

Je voudrais remercier nos collègues qui ont conduit les auditions en septembre, nos rapporteurs, mais surtout René-Paul Savary, qui a excellé dans le rôle qui lui était dévolu. Certains membres du Gouvernement m'ont même dit qu'il les avait parfois malmenés ! (Sourires.)

Je vous propose de procéder à la désignation du bureau de notre commission d'enquête, en commençant par les rapporteurs.

J'ai reçu les candidatures de Mme Catherine Deroche, de M. Bernard Jomier et de Mme Sylvie Vermeillet.

Il n'y a pas d'opposition ? Je proclame donc Catherine Deroche, Bernard Jomier et Sylvie Vermeillet rapporteurs de la commission d'enquête. (Applaudissements.)

Nous allons maintenant désigner les vice-présidents, de manière à ce que, conformément à l'usage, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants aient chacun deux représentants au bureau, et à ce que chaque autre groupe ait un représentant, président et rapporteurs compris.

Compte tenu des désignations du président et des rapporteurs qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-présidents est donc la suivante : pour le groupe Les Républicains, un vice-président ; pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et territoires, un vice-président.

J'ai été saisi des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. René-Paul Savary ; pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain, Mme Angèle Prévile ; pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Martin Lévrier ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, Mme Véronique Guillotin ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Éliane Assassi ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. Emmanuel Capus ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et territoires, Mme Raymonde Poncet.

S'il n'y a pas d'opposition, je vous propose de ratifier cette liste.

Le bureau de notre commission d'enquête est donc ainsi constitué. (Applaudissements.)

Quelques éléments sur l'organisation de nos travaux.

Je vous rappelle tout d'abord que la mission des commissions d'enquête prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées, en l'espèce le 30 juin. Nous sommes donc tenus par la date du 29 décembre 2020.

Ce délai peut sembler encore lointain mais j'appelle votre attention sur les contraintes qui vont s'exercer sur notre calendrier. Nous sommes entrés dans le cœur de la session budgétaire et sociale. Il conviendra d'adapter le rythme de nos travaux et de prévoir que nos conclusions puissent être rendues dans le même temps, alors que malheureusement, l'épidémie n'est pas terminée.

Nous avons déjà procédé à de nombreuses auditions et nos rapporteurs ont décidé de procéder à quelques auditions complémentaires.

En pratique, le principe est que les auditions des commissions d'enquête sont publiques, sauf si nous en décidons autrement. En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion sur ceux de nos travaux qui ne seront pas rendus publics.

Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 du règlement du Sénat prévoit que « tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être

exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé » et que cette exclusion « entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête ».

J'invite plus généralement chacun à une certaine retenue dans son expression publique sur nos travaux.

La réunion est close à 17 h 50.

Jeudi 8 octobre 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques

M. Alain Milon, président. – Nous reprenons nos travaux avec l'audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, accompagné de M. Antoine Darodes, directeur de cabinet, et de Mme Aude Costa de Beauregard, conseillère.

Cette audition a pour objet d'examiner la mobilisation des outils numériques dans la lutte contre la pandémie et de comprendre pourquoi la défiance est si forte à leur égard, quand d'autres pays, en Asie, bien sûr, mais aussi plus près de nous, semblent rencontrer plus de succès dans ce domaine.

Je vais vous donner brièvement la parole à titre liminaire, monsieur le secrétaire d'État, afin de laisser le maximum de temps aux échanges. Je demanderai ensuite à chacun, intervenant et commissaires, d'être concis dans les questions comme dans les réponses.

Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Cédric O prête serment.

M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance et de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la transition numérique et des communications électroniques. – Je ne vais pas utiliser les dix minutes qui me sont imparties. Il sera plus intéressant de répondre aux diverses questions que vous ne manquerez pas de me poser sur le sujet, notamment sur l'application StopCovid. Celle-ci n'est pas le seul outil numérique déployé dans le cadre de la lutte contre le covid 19, mais j'imagine que c'est le sujet qui vous intéresse le plus.

Je souhaite d'abord rappeler le contexte dans lequel ce projet a émergé, au début du confinement, en mars 2020, une période de grande urgence, mais aussi de grande

incertitude sur l'épidémie et sur son évolution. Il m'a alors semblé naturel, dans ce contexte d'inquiétude et de mobilisation et au vu des initiatives que nous voyions poindre dans d'autres pays, de faire ma part dans la lutte contre le covid en m'assurant que la France, comme les autres pays d'Europe et comme certains autres pays dans le monde, travaille au développement d'outils numériques pour aider à combattre l'épidémie.

Trois principes nous ont guidés depuis le début, sur lesquels vous ne manquerez pas de revenir dans vos questions.

Le premier, qui me semble important, a été de répondre à un besoin identifié par la communauté médicale et scientifique, sans chercher à imposer une solution technologique. Je rappelle que la capacité à stopper au plus vite les chaînes de contamination s'est rapidement imposée comme un levier majeur et décisif dans la lutte contre l'épidémie. La communauté des épidémiologistes – l'Impérial College London et l'université d'Oxford, en particulier, sous la direction du professeur Christophe Fraser, le premier à avoir publié des papiers sur les outils numériques – s'est très vite intéressée aux possibilités du numérique pour soutenir et accélérer ce processus et les applications de *contact tracing* sont ainsi apparues comme un des sujets importants de mobilisation numérique au service de la stratégie de lutte contre l'épidémie, notamment au niveau européen. Cela ne représente néanmoins qu'une partie de ce que le numérique a pu apporter dans la lutte contre l'épidémie. Aujourd'hui, notre stratégie « tester, alerter, protéger » repose ainsi sur des outils numériques complémentaires, permettant à tous les citoyens d'être acteurs de leur santé, comme la cartographie des laboratoires de santé sur *santé.fr*, les outils, dont vous avez eu l'occasion de débattre, qui servent de support aux brigades sanitaires, ou encore les moyens d'information. Dans ce contexte, StopCovid doit contribuer à stopper les chaînes de contamination et renvoyer vers d'autres outils, comme Mes conseils Covid, qui permettent à tous de connaître les bons gestes à adopter et de se protéger au mieux.

Notre deuxième principe était la transparence et la concertation. Dès le début, le débat public autour de cette application a été vif et il nous a toujours paru important de la développer en toute transparence sur nos principes, sur les statistiques qui l'accompagnent et sur la mobilisation des différentes parties prenantes. Rappelons quelques jalons de cette démarche : l'association de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), tout d'abord, saisie pour avis à deux reprises en avril et en mai, qui a diligenté tous les audits nécessaires au mois de juin 2020 et a donc pu ouvrir le capot ; la consultation du Parlement, ensuite, lequel a été amené à voter, après un débat sur le fondement de l'article 50 de la Constitution – j'ai moi-même été auditionné par la commission des lois au Sénat et j'ai proposé à plusieurs reprises à l'ensemble des groupes parlementaires des échanges sur ce sujet en amont du débat – ; la prise en compte des différents avis, encore, celui du conseil scientifique, mais aussi ceux du Conseil national du numérique (CNNum), du Conseil national de l'Ordre de médecins et de l'Académie nationale de médecine ; la concertation, enfin, notamment avec les associations d'élus, avant le déploiement et la publication de l'intégralité du code source en mai 2020, en amont du débat parlementaire.

Le troisième principe me semble absolument essentiel : nous avons toujours inscrit le déploiement de StopCovid dans nos valeurs et nos règlements. Nous avons ainsi fait le choix d'une application qui ne relève pas d'un cadre juridique d'exception, puisqu'elle est nativement conforme au règlement général sur la protection des données (RGPD), comme l'a confirmé la CNIL début septembre. Nous avons également décidé, ainsi que nombre de sénateurs en avaient exprimé le souhait durant le débat, que cette application serait souveraine. Ce point a été discuté, nous aurons l'occasion d'y revenir, mais le retour

d'expérience ne peut que nous conforter dans ce choix. Nous ne faisons, certes, pas partie du cadre d'interopérabilité des applications européennes, mais nous disposons d'une application dont le fonctionnement est très satisfaisant et qui n'a rien à envier aux applications fonctionnant avec la solution mise en place par Apple et Google ni en matière technique ni en ce qui concerne la sécurité des données et la transparence, compte tenu de ses caractéristiques.

À ce jour, d'après les informations dont nous disposons, l'application StopCovid a été installée plus de 2,6 millions de fois depuis son lancement, 7 969 personnes s'y sont déclarées comme ayant été testées positives, c'est-à-dire qu'elles ont flashé le code qui leur a été transmis à la suite des résultats de leur test, et 472 notifications ont été émises. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il y a un véritable enjeu d'adoption de cette application, j'aurais l'occasion d'y revenir. Ces chiffres indiquent toutefois que son potentiel reste entier, si nous parvenons à la redéployer. C'est intéressant, parce que beaucoup de personnes se déclarent dans l'application, comparativement aux autres pays, y compris à l'Allemagne, et que la dynamique d'utilisation suit celle de l'épidémie.

Il est également important de rappeler que le choix de la souveraineté nous permet de disposer de la maîtrise totale des traitements de données effectués, mais aussi des modèles de santé sous-jacents à cette application. Vous avez eu l'occasion d'auditionner Bruno Sportisse, je veux également rappeler que cette application est le fruit d'une mobilisation exceptionnelle d'acteurs français, publics et privés, que je tiens à saluer encore. Peu de pays auraient eu ou ont eu la capacité de mener un tel projet de manière autonome.

M. Alain Milon, président. – Une question taquine, monsieur le secrétaire d'État : votre montre connectée a-t-elle noté une augmentation de votre rythme cardiaque lorsque le Premier ministre a annoncé qu'il n'avait pas téléchargé cette application ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Je ne peux pas répondre, monsieur le président, parce que je n'ai pas de montre connectée ! Je porte une Casio à vingt-cinq euros qui date sans doute du début des années 1980.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous nous avez expliqué que cette application avait mobilisé beaucoup de monde, que l'on voulait qu'elle soit souveraine ; comment, dès lors, expliquer l'échec du dispositif ? Contrairement au Premier ministre, je l'ai installée sur mon téléphone ! Comment expliquez-vous cette faible mobilisation, par rapport à l'Allemagne, par exemple ? Aurait-on conçu une application trop spécifique ? La communication a-t-elle été mauvaise ? Comment expliquez-vous ces chiffres ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Il est peut-être utile, à ce moment du débat, de rappeler pourquoi nous avons fait le choix de cette architecture technique. Je rappelle d'ailleurs que, à l'origine, le projet français est franco-germano-britannique, issu d'une analyse commune menée dans l'ensemble de ces trois pays, mais aussi dans d'autres pays autour du monde, selon laquelle deux modèles s'opposent dans la manière de concevoir les applications de *contact tracing* : le modèle centralisé et le modèle décentralisé, même si ces termes sont questionnables. Il est important de comprendre pourquoi nous avons fait les choix que nous avons faits. Dans les deux cas, lorsque je me promène et que je vous rencontre, monsieur le président, à moins d'un mètre, et durant plus de quinze minutes, si nous avons tous les deux l'application, chacun de nos téléphones enregistre le fait que nous sommes croisés. Dans le modèle centralisé, un serveur central est mis en place et, si je m'identifie comme étant positif, l'ensemble des crypto-identifiants que j'ai enregistré sur mon téléphone remonte vers le serveur central. Plusieurs fois par jour, tous les téléphones vont vérifier si leur

identifiant a été inscrit sur le serveur central. Cette architecture a un avantage : le serveur central ne contient que les crypto-identifiants des contacts de gens malades, mais il n'existe nulle part de liste de crypto-identifiants de malades.

Dans un système décentralisé, à chaque fois, nous enregistrons de la même manière chacun nos crypto-identifiants respectifs en cas de rencontre, mais si je me déclare positif, j'envoie mon identifiant vers un serveur central qui le redistribue sur votre téléphone. Dans un système décentralisé, donc, la liste des crypto-identifiants de tous les malades est, non seulement disponible et facilement accessible sur internet, mais elle est, de plus, présente sur tous les téléphones. C'est ce qui a conduit l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), en accord avec ses homologues britannique et allemand, à considérer que la solution centralisée était plus protectrice de la vie privée que la solution décentralisée. Ces craintes se sont révélées fondées aujourd'hui, au vu du fonctionnement des applications européennes. Si vous êtes un peu malin, vous pouvez avoir accès à l'ensemble des crypto-identifiants des gens qui se sont déclarés malades en Europe, la liste est facilement accessible. En outre, avec ce que l'on appelle un *sniffer*, un logiciel qui permet de récupérer le crypto-identifiant que vous émettez, je pourrais, si j'étais employeur, installer un portique à l'entrée de mon entreprise et ainsi savoir si l'un de mes employés, et lequel, est dans la liste des gens malades. Il y a donc une possibilité de réidentification. Vous trouverez ces éléments dans les débats académiques et techniques, notamment portés par certains membres de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, l'institution qui avait poussé en faveur du développement d'une solution décentralisée. La solution centralisée, elle, ne permet jamais de réidentifier quelqu'un de malade ; la première raison de notre choix tient donc à la sécurité de la vie privée. Un des reproches qui lui est toutefois adressé tient à la présence d'un serveur central, dont un État mal intentionné ou peu démocratique pourrait se servir pour surveiller ses citoyens. Nous avons considéré que la transparence sur les éléments de code, la possibilité d'accès au serveur central offerte à la CNIL comme au comité de surveillance ainsi que le fait que nous nous trouvions dans un état démocratique caractérisé par la capacité de contre-pouvoir de la CNIL et du comité de surveillance, votée par l'Assemblée nationale et le Sénat, offraient des garanties aux Français, au-delà de la confiance que ceux-ci accordent au Gouvernement.

Un deuxième élément, sanitaire, explique que, au départ, les Britanniques, les Allemands et les Français aient choisi la solution centralisée. Aujourd'hui, 15 ou 16 millions de Britanniques ont une application sur leur téléphone, ainsi que 18 millions d'Allemands et un peu moins de 2,7 millions de Français. Ici, nous savons qu'il y a eu 8 000 codes scannés et 472 notifications reçues. Les Allemands et les Anglais sont incapables d'annoncer un nombre de notifications reçues, pour une raison simple : l'ensemble de l'architecture est entre les mains d'Apple et de Google, et les homologues anglais ou allemands de la CNIL ne sont pas capables d'aller vérifier ce qui se passe à Palo Alto, dans les serveurs d'Apple et de Google.

Je ne dis pas que l'application française est un succès, je dis que nous savons ce qui se passe et que cela marche mal, alors que les Allemands et les Anglais savent que beaucoup d'applications ont été téléchargées, mais ils ne savent rien de ce qui se passe, ni même si cela fonctionne. Je vous renvoie à un article du journal *Le Monde* sur le sujet, qui explique très précisément que les Allemands ne sont pas capables de savoir combien de gens ont été notifiés. C'est pour cela que j'assume aujourd'hui notre choix technique, lequel, selon moi, était le bon.

Vous me demandez, madame la rapporteure, si celui-ci a pu influencer l'adoption ou le refus des Français. À mon sens, cela n'a pas été le cas, et les études confirment cette

opinion. Aujourd'hui, je ne sais pas expliquer complètement pourquoi cette application n'est pas suffisamment téléchargée. Il me semble que nous sommes à la croisée de plusieurs éléments, mais les études qualitatives qui ont été menées indiquent que le vrai sujet est que les Français ne comprennent pas l'intérêt personnel qu'ils auraient à télécharger StopCovid. S'ajoutent à cela des craintes sur les données ou, à tout le moins, une incompréhension globale du fonctionnement de cette application sur ce point. En outre, il me semble qu'interviennent également des dimensions culturelles ainsi qu'un problème de *timing* : les Anglais ressortent leur application au moment du reconfinement ou au moment où la peur remonte ; nous avons sorti la nôtre à un moment où l'on pensait que c'était fini. Il est impossible de refaire l'histoire, mais la lancer au moment où les bars ferment, où l'on craint pour sa sociabilité – les Anglais ont interdit les rencontres à plus de six personnes – et où l'on se rend compte que cela va durer six mois, un an ou un an et demi, cela provoque un effet de traction supérieur sur l'application. Le Gouvernement et moi-même avons sans doute été aussi insuffisamment pédagogues sur l'utilité de cette application et sur la protection qu'elle permet. Je reviens sur les sondages qualitatifs : les gens ne comprennent pas quel est leur intérêt. Il me semble donc qu'il y a une conjonction d'éléments qui font que cette application est malheureusement insuffisamment téléchargée.

Je voudrais toutefois élargir la focale : dans certains pays, on a constaté un succès de l'application en termes de téléchargements, parce que, encore une fois, on ne connaît pas son impact sanitaire en Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Suisse. Ailleurs, c'est un échec, parfois moins problématique, mais c'est un échec. La réussite des applications de *contact tracing* est donc plus l'exception que la règle. Cela ne doit pas nous empêcher de mener notre propre introspection sur les raisons qui expliquent que cela n'ait pas marché, mais il ne faudrait pas que l'arbre anglais et allemand cache la forêt, c'est-à-dire le fait que ces applications rencontrent des difficultés partout en Europe. Je dis « partout en Europe » parce que, à l'exception de Singapour, il est difficile de comparer les applications déployées en Corée du Sud ou en Chine, qui n'ont absolument rien à voir avec notre projet en matière de protection de la vie privée, dans des pays où, par ailleurs, les cultures sont très différentes.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Monsieur le secrétaire d'État, tout d'abord, j'aimerais obtenir une précision : vous évoquez 2,6 ou 2,7 millions de téléchargements en France, mais le 22 septembre, lors d'une audition de la commission d'enquête, Bruno Sportisse, le PDG de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) nous a indiqué que l'application avait été téléchargée 2,5 millions de fois, avait connue ensuite 1 million de désinstallations puis 300 000 réinstallations. Si je compte bien, cela fait un total de 1,8 million d'applications installées aujourd'hui, et non 2,6 millions. Pouvez-vous expliquer cet écart ?

Ensuite, le 23 mai, lors d'une conférence sur StopCovid, vous avez déclaré qu'il serait normal que nous puissions lancer un appel d'offres afin de disposer d'un choix plus large avec des spécifications qui permettraient à d'autres acteurs potentiels de s'impliquer dans le projet visant à gérer et à stocker les données de santé au sein de la plateforme technologique française du *Health Data Hub* (HDH). Pourtant, l'État a fait le choix de la société américaine Microsoft pour assurer l'hébergement des données de santé des Français, sans appel d'offres et malgré les risques de transfert de données aux États-Unis. Quand sera programmé l'appel d'offres qui permettra à des entreprises européennes de participer à l'hébergement des données de santé des Français ? Puisque l'on évoque l'échec relatif de StopCovid, ne pensez-vous pas qu'il y existe un lien entre les réserves que suscite le *Health Data Hub* et le peu de téléchargements de l'application en France ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – J'ai avancé un chiffre de téléchargements, donc un chiffre brut. Je vous confirme que l'on doit être aujourd'hui autour de 1,1 million d'installations.

S'agissant de la comparaison entre StopCovid et le *Health Data Hub*, avant de revenir sur les raisons du choix de Microsoft par les équipes du HDH, je voudrais rappeler que si nous avions choisi de passer par Apple et Google, les éléments que vous évoquez seraient aujourd'hui au cœur du débat et cela n'aurait certainement pas facilité l'adoption du dispositif par les Français. Vous me demanderiez pourquoi nous sommes passés par une solution américaine pour stocker les données de santé des Français et vous auriez raison, puisque nous avons démontré que nous pouvions développer une application par nous-mêmes.

Pour comprendre le choix du HDH, il faut se replacer dans le dilemme de l'époque. En 2018, le Président de la République annonce une accélération en matière d'utilisation de l'intelligence artificielle pour faire progresser la recherche française en matière de santé et de données numériques dans ce domaine. Il est alors décidé de lancer l'entrepôt de données de santé, autrement appelé le *Health Data Hub* ; une consultation de dix-neuf acteurs, parmi lesquels des Français, est mise en place autour de certains éléments du cahier des charges. Notre volonté est alors de démarrer très vite, pour deux raisons : nous voulons profiter de la dynamique enclenchée autour de ce sujet et la compétition mondiale en matière d'utilisation de l'intelligence artificielle dans la santé est extrêmement forte. Or le seul acteur capable de répondre aux prérequis au moment de cette consultation est Microsoft. Je vous rappelle un chiffre qui doit toujours nous faire réfléchir et qui découle de politiques industrielles très anciennes : chaque année, Amazon investit 22 milliards de dollars dans la recherche et le développement ; chaque année, la somme dépensée par l'ensemble de la France, public et privé mêlés, dans tous les domaines de recherche confondus, est comprise entre 60 et 70 milliards d'euros. Dans le *cloud*, en particulier, elle atteint sans doute moins de 1 milliard d'euros. Dans certains domaines, notamment l'intelligence artificielle, les Américains disposent donc d'une avance que nous ne pouvons pas nier. Cela ne signifie pas que nous ne sommes pas forts dans certains domaines relatifs au *cloud* ou que nous ne devons pas nous donner pour objectif de faire émerger un acteur français.

À l'issue de la consultation réalisée à l'époque, qui comprenait plusieurs Français, et pas seulement OVH, Microsoft était le mieux-disant, et le choix du ministère de la santé a été de partir avec cette entreprise pour obtenir très vite des applications. D'ailleurs, pendant la crise du covid, le HDH a été très utile pour travailler sur les interactions médicamenteuses ou sur les facteurs de comorbidités. Aurions-nous été prêts si nous avons dû attendre un an ou deux et choisir un fournisseur français ? Honnêtement, c'est très questionnable. D'une certaine manière, il s'agit d'un choix ontologique. Il a donc été décidé de partir, pour le début, avec cette plateforme et toutes les garanties ont été prises dans le cadre juridique de l'époque.

J'ai dit, lors de la conférence de presse, mon souhait que nous puissions relancer un appel d'offres, car il était très clair que la décision qui avait été prise concernait une phase de démarrage, afin d'organiser une compétition ouverte.

Je vais aller un peu plus loin : la décision prise par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'invalider le *Privacy Shield* il y a quelques semaines, qui est un coup de tonnerre dans le domaine de la gestion des données sensibles, nous a conduits à travailler, avec Olivier Véran, au transfert du HDH vers des plateformes françaises ou, au moins, européennes, parce que le contexte juridique a complètement changé. Une exigence s'impose donc à nous, comme aux parlementaires, d'ailleurs, parce qu'une infrastructure de *cloud* au

niveau de compétitivité de celles des Américains ou des Chinois représente un investissement très coûteux. Nous devons donc tirer la conséquence de nos choix souverains. Des discussions sont en cours avec nos partenaires allemands sur ce sujet, entre le Président de la République et la Chancelière, mais il faut être conscient que nous n'avons pas, aujourd'hui, la même capacité technologique pour traiter des données de santé. Toutefois, compte tenu de l'invalidation de l'arrêt Schrems II et du *Privacy Shield* par la CJUE, nous travaillons à transférer ces données vers des fournisseurs de *cloud* européens.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Je vous remercie pour vos intéressantes explications techniques. La question qui nous préoccupe est la suivante : pourquoi 65 millions de Français ne veulent-ils pas télécharger et utiliser cet outil ? Car nous pouvons partager l'idée que ce type d'outil est utile dans la stratégie de traçage et de rupture des chaînes de transmission.

Depuis une quinzaine de jours, la préoccupation liée à l'épidémie devient plus forte : des bars, des restaurants sont fermés ; le port du masque est beaucoup plus strict. Avez-vous constaté une hausse significative des téléchargements sur cette période ?

Nous connaissons les craintes soulevées par les applications numériques. On peut y répondre en apportant des éléments objectifs, que vous nous avez assez bien exposés, mais aussi avec de la confiance. En mars-avril, les enquêtes d'opinion montraient un soutien majoritaire, voire massif, des Français aux mesures gouvernementales : 93 % des Français ont approuvé le confinement, du jamais-vu ! Mais les résultats des enquêtes se sont dégradés au fil des mois et aujourd'hui les mesures gouvernementales sont très majoritairement rejetées. C'est inquiétant. Dans ce contexte de défiance à l'égard des décisions du Gouvernement, comment pouvez-vous restaurer l'adhésion à un dispositif numérique proposé par le Gouvernement ? Avez-vous réfléchi à d'autres pistes pour sortir de ce guêpier ? Vous avez esquivé la question du président Milon qui n'était pas taquine, mais extrêmement importante : soit la parole des ministres, notamment celle du premier d'entre eux, n'a pas d'importance ; soit elle en a et alors elle signe la qualité du lien entre les gouvernants et la population.

Dernière question très précise : quel est le coût de l'application StopCovid à ce jour ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Nous constatons une légère augmentation des téléchargements, qui sont aujourd'hui de l'ordre de 6 à 10 000 téléchargements quotidiens, soit un peu plus qu'avant la crise. Nous n'atteindrons pas les 65 millions de Français, et nous aurions du mal à le faire en raison notamment de l'équipement en smartphones. Mais, oui, c'est insuffisant.

Je laisserai à mon collègue Olivier Véran le soin de vous répondre sur la question de la confiance dans le Gouvernement et dans la gestion de la crise. Il m'est difficile de répondre sur des questions de politique sanitaire.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – La question de la confiance n'est pas une question de politique sanitaire. C'est une question qui s'adresse à tout gouvernant.

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Je ne constate pas de corrélation entre les taux de téléchargement en Europe et la confiance dans les gouvernements. Le sujet de la confiance dans la démocratie et dans les corps intermédiaires, qu'ils soient politiques, institutionnels ou médiatiques, est un énorme sujet. La crise que nous traversons peut avoir des répercussions

démocratiques eu égard à ces questions de confiance et aux tensions majeures qu'elle instille dans la société. Cette question est au cœur des relations entre gouvernants et administrés, dans le cadre d'une épidémie qui va durer. S'agissant de StopCovid et des applications similaires, je ne vois pas de corrélation entre confiance dans les gouvernements et adhésion aux applications.

Comment relancer StopCovid et lui donner une deuxième chance ? Nous ne sommes malheureusement pas à une semaine près, compte tenu de la durée prévisible de l'épidémie. Nous y travaillons. Nous réfléchissons. Nous étudions notamment l'application anglaise dont les fonctionnalités diffèrent des applications allemande et française, avec plus d'informations et une interconnexion plus forte avec le système des bars et des restaurants. Nous cherchons à mieux comprendre ce qui se passe, en lien avec nos homologues.

Par ailleurs, si nous voulons relancer l'application, nous avons besoin de trouver des relais et des alliés. La parole des gouvernants, quels qu'ils soient, partout dans le monde, souffre actuellement d'un manque de crédibilité et de confiance. Si les professions médicales estiment que StopCovid est utile, elles doivent le dire : les épidémiologistes l'ont dit, le Conseil scientifique l'a dit, mais nous avons besoin que les médecins généralistes, les professeurs d'université nous aident s'ils pensent que c'est utile pour maîtriser l'épidémie. C'est à eux d'en faire le choix. Et si les responsables de cafés, hôtels et restaurants considèrent que StopCovid peut les aider à ne pas fermer leurs établissements, il faut aussi qu'ils nous aident à ce que les gens téléchargent ou activent StopCovid. En effet, les gens téléchargent StopCovid, mais ne savent pas que lorsque l'on ferme l'application, elle n'est plus utile.

Nous allons vivre avec ce virus pendant longtemps. Pour relancer un outil « insuffisamment bien parti », si vous me permettez cet euphémisme, nous avons besoin d'une manœuvre collective. Mardi dernier, un journaliste italien m'a appris que, pour promouvoir l'application Immuni, qui a été téléchargée plus que l'application française, mais encore insuffisamment pour être utile, les journaux italiens s'étaient mobilisés afin d'offrir au Gouvernement une page de publicité, car ils considéraient que c'était utile. Cela n'est pas un appel de ma part, mais si nous considérons collectivement que StopCovid est utile, il faut que le mouvement soit collectif. La parole politique n'est plus toujours performative : ce n'est pas parce que le ministère de la santé fait sa part du travail en rappelant systématiquement qu'il est utile de télécharger StopCovid, qu'en bout de chaîne les jeunes, les personnes âgées, les personnes concernées qui vont dans les bars et les restaurants vont effectivement la télécharger...

Le Premier ministre a été clair. Les gens ne voient pas très bien à quoi sert StopCovid quand ils portent un masque, quand ils sont seuls dans leur bureau ou avec toujours les deux ou trois mêmes personnes. Mais StopCovid est particulièrement utile lorsque vous allez au bar, au restaurant, dans une soirée entre amis non autorisée, que vous ne portez pas de masque et que vous ne savez pas forcément à côté de qui vous êtes. Ce sont des cas de figure que le Premier ministre rencontre assez peu : c'est ce qu'il a essayé d'expliquer. Il faut bien rappeler dans quelles occasions StopCovid est utile, afin, le cas échéant, de réactiver l'application en entrant dans un restaurant. Les restaurateurs doivent nous aider à le rappeler, cela nous évitera de prendre les mesures que nous sommes obligés de prendre.

Sur la question du coût de l'application, le sujet est un peu complexe. Je ne voudrais pas vous dire de bêtises... L'État français n'a rien payé au cours de la phase de développement, du 8 avril au 2 juin 2020, ainsi que j'avais eu l'occasion de vous l'indiquer

lors de mes passages devant les commissions du Sénat, ainsi qu'en séance publique. Pour le même travail, les Allemands ont déboursé 20 millions d'euros et les Anglais quelques millions de livres. À partir du 2 juin 2020, le ministère de la santé est en première ligne en tant que responsable du traitement de l'application et financeur du projet. Un accord-cadre d'assistance à maîtrise d'œuvre pour le déploiement, l'infogérance, l'exploitation, l'hébergement, le maintien en conditions opérationnelles de sécurité, le support utilisateurs, l'animation du déploiement et des usages et la maintenance évolutive a été signé entre la direction générale de la santé et l'Inria. C'est dans ce cadre contractuel que l'équipe projet fonctionne, avec un accord de consortium entre les acteurs privés engagés dans le déploiement de l'application : Outscale qui est une filiale de Dassault Systèmes, Capgemini, Lunabee, Orange et Withings qui est spécialiste des objets connectés.

Il ne m'est pas possible de vous donner un chiffre, car nous n'avons à ce jour versé que des avances, sans facturation au réel. Je ne peux donc vous donner que le montant des autorisations-plafonds prévues dans le cadre du marché ; ce sont des plafonds qui ont été pensés afin de nous conserver une marge très importante qui nous permette, par exemple, de déployer de nouvelles fonctionnalités. Nous serons donc probablement à un quart ou la moitié des plafonds que je vais vous indiquer. C'est ainsi que pour les quatre premiers mois d'exploitation, du 2 juin 2020 au 31 septembre 2020, ce plafond s'établit à 206 000 euros. Les premières factures seront émises en octobre pour ces premiers mois d'exploitation. Mais je ne voudrais pas faire d'erreur...

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous pouvez nous répondre par écrit si vous le souhaitez.

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Pardon, je viens de me tromper dans les chiffres. Sur cette période, le plafond est de 86 000 euros par mois, donc on peut retenir, en gros, à ce stade, un plafond d'environ 100 000 euros par mois. Sachez que Capgemini, qui est le maître d'œuvre du projet, travaille gratuitement jusqu'à la fin du mois d'octobre. Nous avons lancé un appel d'offres afin de désigner un nouveau chef de projet dans les règles des marchés publics. Ce plafond devrait donc augmenter, sans toutefois exploser, pour s'établir autour de 200 000 euros par mois.

Le développement de l'application ne nous a donc rien coûté ; le coût de l'entretien et du suivi est de 100 000 à 200 000 euros par mois. L'Allemagne a dépensé 20 millions d'euros pour le développement et 3 millions d'euros par mois pour le fonctionnement : les chiffres sont publics. Comment la France a-t-elle été capable de réaliser cela ? Grâce à l'Inria qui assure toute une partie de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage et car nous avons le savoir-faire. Alors que les Allemands ont choisi de sous-traiter à SAP et Deutsche Telekom. Pardon de ne pas pouvoir être plus précis, je vous répondrai plus précisément par écrit.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous nous avez dit avoir lancé StopCovid à un moment où l'on pensait que l'épidémie était terminée. Est-ce bien cela ?

Vous nous avez également dit : « On n'est pas à une semaine près. » Cela me trouble : aujourd'hui on relance des plans blancs ! On a peut-être pris trop de retard en se le disant.

Il y a eu, dans certains pays, à la fois de la confiance dans les gouvernants et une vraie application. C'est le cas à Taïwan et en Corée du Sud qui sont certes de cultures

différentes, mais aussi en Allemagne. L'application allemande coûte peut-être plus cher que la nôtre, mais le coût global de l'épidémie sera certainement inférieur en Allemagne qu'en France.

M. Cédric O, secrétaire d'État. – J'ai dit que nous avons lancé l'application à un moment où une partie des Français pensait que l'épidémie était terminée et la crainte était moins présente qu'elle ne l'est aujourd'hui. Bien évidemment, nous ne pensions pas que l'épidémie était terminée.

Pourquoi ai-je dit que nous n'étions pas à une semaine près ? Je suis persuadé que nous n'aurons pas deux fois une deuxième chance : nous devons savoir exactement ce que nous voulons faire si nous voulons relancer StopCovid et quelles sont les modifications techniques que nous voulons y apporter. Il faut plusieurs semaines pour développer des fonctionnalités grand public sur une telle application. Nous avons également besoin des retours d'expérience des pays où cela a marché. Nous avons été les premiers en Europe à lancer une telle application ; des équipes ont travaillé jour et nuit pour le lancement le 2 juin. Alors que le Président de la République, le Premier ministre et Olivier Véran rappellent que cette application est utile dans la lutte contre l'épidémie, nous ne sommes pas en train de nous tourner les pouces !

La réussite des applications, c'est l'exception, ce n'est pas la règle. L'exemple allemand est un bon exemple. En Corée du Sud, la culture est très différente. Je préfère que nous prenions le temps, afin de mettre toutes les chances de notre côté et que ce deuxième lancement réussisse.

Mme Angèle Prévaille. – On note un manque de coordination avec les autres pays de l'Union européenne. Pourquoi a-t-on loupé le coche ? Nous avons manqué de vitesse dans notre réponse au phénomène. L'Allemagne et la Grande-Bretagne étaient prêtes.

J'ai du mal à comprendre ce que vous dites sur le coût.

Vous nous avez indiqué que les gouvernements anglais et allemand ne connaissaient pas le nombre de notifications. Mais l'objectif est-il de connaître le nombre de notifications ou que chacun reçoive sa notification et puisse agir en conséquence ?

Je reviens sur un point que j'avais déjà évoqué lors du débat au Sénat : une solution parfaitement anonyme n'est pas atteignable. Imaginons une personne âgée seule chez elle, avec comme seule visite celle de son aide-ménagère. Si elle est positive, elle va penser que c'est son aide-ménagère qui l'a contaminée, alors que la contamination a pu s'opérer par le biais d'un emballage plastique à l'occasion d'une livraison de nourriture au domicile. Il peut y avoir des fuites d'information. *Quid* de ces cas particuliers ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Sur la vitesse de réponse, nous avons été les premiers à sortir une application, bien avant les Allemands et les Anglais : la première application disponible en Europe a été l'application française ! L'application anglaise ne sort que maintenant, soit trois mois plus tard. Notre non-réussite s'explique par de nombreuses raisons, mais pas par la question de la rapidité de la réponse.

Sur la coordination, notre choix était binaire : soit nous choisissons de nous coordonner et de faire appel à Apple et Google, soit nous décidons de rester souverains. En outre, la valeur ajoutée d'une telle coordination est limitée, à l'exception de la question des

voyages internationaux et des travailleurs transfrontaliers. Si je dois aller voir mon homologue allemand en Allemagne, je téléchargerai l'application allemande. Quant aux travailleurs transfrontaliers, ils ont deux applications, ce qui ne semble pas dirimant en termes d'expérience utilisateur. Nous ne nous sommes pas coordonnés, car nous ne souhaitons pas travailler avec Apple et Google.

Les Allemands et les Anglais ne savent pas si leur application fonctionne, même si elle est très téléchargée. Cela pose un problème démocratique : il s'agit de données de santé, et personne ne sait ce qui se passe. Et il ne s'agit pas d'entreprises dont le *track record* en matière de protection de la vie privée est exceptionnel. Or la CNIL allemande ne peut pas ouvrir la boîte de l'application... En France, la CNIL est venue voir et je suis en mesure de vous dire que notre dispositif ne marche pas très bien. En Allemagne, si, sur les 17 ou 18 millions de personnes qui ont téléchargé l'application, une seule reçoit une notification, personne ne le saura. Pour la représentation nationale, cela me semble problématique, surtout si vous payez 20 millions d'euros pour le développement et 3 millions d'euros par mois pour le fonctionnement sans savoir si cela marche. Le choix français me semble se justifier, même s'il est légitime que ce choix soit questionné.

S'agissant d'éventuelles fuites d'informations techniques, nous avons mis en place toutes les sécurités possibles : l'ANSSI est à bord et le niveau de sécurité est extrêmement fort. Nous avons pris toutes les garanties possibles. S'agissant de la personne âgée qui est seule chez elle, les brigades sanitaires vont devoir remonter les chaînes de contamination. La personne âgée que vous évoquez a-t-elle StopCovid ? Je ne suis pas certain qu'il y ait énormément de personnes âgées qui aient StopCovid. Si elle n'a rencontré qu'une seule personne dans les sept derniers jours, il est probable que cette personne l'ait contaminée.

Mme Victoire Jasmin. – Après que votre collègue porte-parole du Gouvernement a parlé d'une nécessaire « acculturation scientifique » des Français, voici qu'à votre tour vous faites comme si les Français ne pouvaient pas comprendre StopCovid, et que ce serait la source du problème. Mais imaginons, imaginez l'inverse, une minute au moins : les Français n'ont-ils pas plutôt une culture scientifique suffisamment poussée pour se méfier d'une application dont le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elle a été lancée dans la cacophonie ? Ensuite, n'avez-vous pas une façon bien hasardeuse d'engager des dépenses publiques ? Vous dites avec fierté que, entre le 8 avril et le 2 juin, l'État français n'a rien dépensé pour cette application, mais justement, cette mobilisation n'aurait-elle pas été plus utile là où il y avait le plus d'urgence, par exemple à l'hôpital, auprès des équipes soignantes ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Qu'il y ait eu des doutes envers l'application, j'en conviens parfaitement, et je constate – avec vous ? – que les questionnements et la polémique ont pu créer de la méfiance. La réponse a été que la CNIL a fait un contrôle sur pièces et sur place, et qu'elle a jugé que le dispositif était parfaitement conforme au RGPD, moyennant quelques petites modifications.

Sur la dépense publique, je ne suis pas d'accord avec vous : les entreprises ont travaillé *pro domo* entre avril et juin, estimant qu'il était de leur devoir mettre leur personnel à disposition de la nation face à l'urgence. Plus de 200 personnes ont été impliquées, il faut les en remercier. Ce n'est pas rien que des entreprises aient mis à disposition des salariés gratuitement, pour aider l'État à développer une application...

M. David Assouline. – Qui ne sert à rien...

M. Cédric O, secrétaire d'État. – On verra ce qu'il en est, monsieur Assouline – et comme on dit chez moi, c'est à la fin de la foire qu'on compte les bouses...

En tout état de cause, après cette période de mobilisation exceptionnelle face à l'urgence, on entre, avec les entreprises concernées, dans un processus contractuel plus normal, c'est sain – et je crois qu'il faut remercier les entreprises de l'effort qu'elles ont fait face à l'urgence.

M. René-Paul Savary. – Je prolongerai ce que vient de dire ma collègue : par deux fois, vous dites que les Français ne comprennent pas StopCovid, comme si c'était leur faute que l'application ne soit pas populaire. Mais ne pensez-vous pas que les Français, qui expriment une méfiance vis-à-vis du monde politique, nous le savons tous, subissent aussi la défiance que le Gouvernement leur témoigne ? L'un de vos collègues a parlé « d'acculturation politique », c'est tout à fait extraordinaire... La vérité, et c'est un médecin qui vous parle, c'est que pour fonctionner bien, une relation a besoin de confiance : si le Gouvernement avait confiance dans le peuple, cela règlerait bien des choses.

Ensuite, j'ai fait installer StopCovid sur mon portable, et j'ai eu la mauvaise surprise de voir que cette application consommait toute ma batterie – alors, je l'ai désinstallée, pour la remettre après. Et ce que l'on entend ici et là, c'est que cet outil pêche par manque d'interactivité : cette application est incomplète, on l'installe puis on l'oublie parce qu'elle ne vous fait aucune notification, elle ne délivre aucune information. Pourquoi n'informerait-elle pas sur l'état de l'épidémie, sur les consignes en cas de symptômes ?

Vous convenez que la CJCE a mis au jour un problème de confidentialité avec des acteurs américains, mais vous vous accommodez de ce que Microsoft héberge StopCovid : dès lors, les données de santé, que StopCovid est censée ne conserver que six mois, n'appartiennent-elles pas de fait aux Américains ? Que vont devenir les données de santé qui auront été collectées ? Quelles garanties avez-vous sur ce qu'elles deviendront ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Quand je dis que les Français ne comprennent pas suffisamment StopCovid, je ne porte aucun jugement, je ne fais que constater ce qu'ils nous disent dans les sondages : à la question de savoir pourquoi ils n'y recourent pas davantage, ils répondent qu'ils ne comprennent pas cette application. Il n'y a donc nul jugement, nulle qualification dans mon propos, mais un simple constat pratique.

L'idée que StopCovid consumerait beaucoup la batterie est fautive : cette application utilise moins de 1 % de la batterie, je vous invite à regarder dans les réglages de votre téléphone, vous y verrez la confirmation de ce que je dis.

Les données de santé recueillies n'appartiennent pas aux Américains, aussi bien celles de StopCovid que de l'établissement des données de santé. Ce qui se passe, c'est que la CJCE a estimé qu'il y avait un risque juridique, dès lors que la justice américaine pourrait saisir des données de manière extraterritoriale, en particulier pour les pays qui ont recours à des opérateurs américains. Pour ce qui nous concerne, les données sont hébergées par des entreprises françaises, la conception et la réalisation de StopCovid n'impliquent que des entreprises françaises – autre chose est la situation des pays qui ont recouru à Google et à Apple.

Mme Laurence Cohen. – L'interopérabilité peut être de trois sortes : technique, syntaxique et sémantique ; pour le médical, on utilise la terminologie définie par

l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Or, une société britannique, Snomed International, a développé une base de données de l'ensemble des lexiques utilisés dans la médecine, avec l'ambition de devenir un langage d'échange universel dans les professions de santé ; sa licence est certes en libre accès, gratuite, mais elle comporte des restrictions qui rendent la terminologie difficilement utilisable en recherche. J'ai été alertée par des chercheurs, qui s'inquiètent d'une privatisation de ce bien commun qu'est la santé. Que pensez-vous de cette société, quels garde-fous pensez-vous utiles à mettre en place pour éviter ce risque de privatisation ?

Ensuite, au nom de la souveraineté numérique, vous avez refusé de lier StopCovid à Apple ou Google, mais, pour les données recueillies sur la plateforme Health Data Hub, vous avez recouru à Microsoft, qui en assurera l'hébergement : des associations de soignants, des médecins, des chercheurs s'inquiètent de ce choix pour les données de santé. Il y a des alternatives. Que pensez-vous, en particulier, de l'idée d'un grand service public des données de santé, associant les organismes de sécurité sociale, de recherche publique, les entreprises nationales – un service public qui, en plus de sécuriser les données de santé, encouragerait le développement industriel et participerait à la souveraineté numérique de notre pays, dans un cadre de coopération européenne ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Je ne connais pas l'entreprise que vous citez, Snomed, aussi vous répondrai-je par écrit.

Sur le choix de Microsoft comme hébergeur de l'entrepôt des données de santé, je veux souligner qu'au moment où le projet a été établi, début 2018 de mémoire, les Américains étaient les seuls qui pouvaient répondre à nos nécessités ; bien de l'eau a coulé sous les ponts depuis lors, le cadre juridique a été modifié, nous allons pouvoir faire évoluer le dispositif.

Mme Laurence Cohen. – Je partagerai avec mes collègues la réponse écrite que vous me ferez sur la société britannique Snomed.

Je voudrais être sûre d'avoir bien compris votre réponse à ma deuxième question : vous dites que le recours à Microsoft pour l'hébergement des données de santé résulte d'un manque de choix lors du lancement du projet, mais que les choses ont changé depuis et que vous travaillez à des solutions nouvelles : étant d'un tempérament optimiste, ai-je raison d'entendre que la constitution d'un grand service public des données de santé est une alternative que vous allez examiner ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – La question qui se pose aujourd'hui est celle de l'infrastructure. L'entrepôt des données de santé est sous maîtrise publique, ses équipes et sa gouvernance sont publiques, avec l'ensemble des hôpitaux publics – et le choix du Gouvernement est bien de maintenir le caractère public de cet entrepôt. En revanche, l'un des outils que nous utilisons est américain, j'ai dit pourquoi, et nous envisageons de recourir à un outil européen, toujours avec des règles strictes et très claires sur l'usage des données recueillies. Nous avons d'ailleurs tout un travail de regroupement à faire, car ces données sont encore éparpillées et nous allons les protéger par des règles claires. En tout état de cause, dès lors qu'il n'y a pas d'entreprise publique qui propose du *cloud*, l'entrepôt des données de santé aura recours à une entreprise privée, dans des conditions strictement définies, avec des règles claires, pour apporter toutes les garanties juridiques.

Mme Michelle Meunier. – Nous sommes désormais en mesure de faire un bilan à six mois de cette application StopCovid et l'on doit constater le peu d'enthousiasme de nos

compatriotes pour s'en servir : avec le recul, que feriez-vous de mieux ? Vous nous dites vouloir développer l'application, en prenant l'exemple des restaurateurs. Mais avez-vous au moins contacté l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie ? Les associations de consommateurs ? Comment comptez-vous vous allier plus de monde ? Ce que l'on voit surtout, c'est qu'à l'entrée des restaurants on doit écrire ses coordonnées sur une feuille avec un stylo, bien loin des technologies numériques dont vous nous parlez...

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Que faire de plus ? Je fais mienne l'idée exprimée par votre collègue René-Paul Savary, de développer l'interactivité de StopCovid, nous y travaillons pour qu'elle donne, par exemple, de l'information sur l'épidémie dans son département de résidence, sur les consignes en cas de symptômes ou de suspicion de covid-19 autour de soi. C'est ce que fait l'application anglaise, mais pas celle qui est développée par nos voisins allemands. En réalité, si nous n'avons pas voulu d'interactivité au départ, c'est que, dans le contexte de débats vifs où nous avons lancé StopCovid, nous avons choisi de cantonner cette application à son strict rôle de *contact tracing*. Il faut développer l'usage de StopCovid. Dans le protocole des restaurateurs franciliens, nous avons recommandé le recours à cette application, il faut que cela se mette en place, aussi bien dans les restaurants que dans les bars et les magasins. Il faut une volonté collective de relancer StopCovid – je ne me défausse pas de la responsabilité du Gouvernement, mais c'est collectivement que nous y arriverons.

M. David Assouline. – Vous nous dites que les équivalents de StopCovid n'ont de succès nulle part, alors pourquoi vous obstiner ? La question n'est pas celle d'une culture française qui serait celle de la méfiance, mais plutôt celle de la responsabilité politique du Gouvernement : quand on a expliqué que les masques ne servaient à rien, puis qu'on les impose aux Français, il y a de quoi faire douter nos compatriotes ; quand on dit qu'il faut tracer, tester et isoler, mais que rien n'est prêt ensuite, c'est-à-dire qu'il faut faire des files interminables pour se tester, qu'on doit ensuite en attendre les résultats huit jours, que l'appel des cas contact n'est pas rigoureux et qu'il n'y a aucun moyen d'isolement, on comprend que la confiance ne soit pas au rendez-vous ! Si StopCovid ne marche pas, c'est bien de votre responsabilité. Quand une entreprise lance un produit sur le marché et qu'il ne rencontre pas son public, on ne dit pas que c'est la faute du client, on cherche ce qui ne va pas dans le produit. Il faut donc bien que vous regardiez du côté de ce que vous faites, que vous vous posiez la question de votre responsabilité dans le manque de confiance de nos compatriotes envers votre action, plutôt que de dire qu'ils ne comprennent pas et qu'ils ont une culture de la méfiance. Nous sommes au cœur d'un sujet décisif. Un grand nombre de citoyens, en France et dans bien d'autres pays, s'inquiètent du pillage massif de leurs données personnelles, on sait maintenant que toutes nos actions, nos paroles mêmes peuvent donner lieu à une exploitation commerciale par la manipulation des données à une échelle de masse – il y a donc un enjeu éthique, politique, qui exige de la transparence et une forte confiance dans le Gouvernement.

Il n'y a pas de situation plus favorable qu'une épidémie, en quelque sorte, pour travailler à cette confiance, car les Français, face à la menace, sont prêts à sacrifier temporairement bien de leurs libertés pour ne pas tomber malades, ils sont a priori plutôt disposés à télécharger une application s'ils perçoivent qu'elle les aidera à ne pas tomber malades et si elle leur inspire de la confiance. Pourquoi ne le font-ils pas, malgré la crainte de la maladie ? Quand allez-vous assumer que vous avez une part de responsabilité et que vous vous y êtes peut-être mal pris ?

Vous m'avez répondu, à une remarque que je faisais en aparté, que c'est à la fin de la foire qu'on compte les bouses. Mais les Français sont nombreux à se poser la question de votre responsabilité. Et ne me dites pas que je ne fais que regarder dans le rétroviseur : je prône l'engagement dans la révolution numérique, mais je suis convaincu qu'il faut considérer tous les enjeux, en particulier l'enjeu éthique, je crois qu'il faut rassurer, considérer les moyens de la confiance. À quoi servent les incantations si les moyens ne suivent pas, si l'on ne peut pas se tester ni obtenir les résultats rapidement, si l'on ne peut pas isoler les malades à l'hôtel dans des conditions décentes ? Il faut aussi de la stabilité dans les annonces et dans l'action, la confiance passe par là.

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Le Gouvernement et moi-même assumons la responsabilité de l'insuffisance du téléchargement de StopCovid. Si je vous ai donné l'impression de me défausser, c'est une erreur de ma part, car il faut de la pédagogie, des explications et de la clarté.

Oui, et j'en prends toute ma part de responsabilité, cette application n'a pas suffisamment rencontré son public.

M. Martin Lévrier. – L'application est-elle insuffisamment téléchargée parce que nos concitoyens se considèrent non pas comme des victimes mais comme des coupables ?

Le système centralisé que vous avez proposé est le moins mauvais parmi ceux qui existent, et en tout cas le plus rapide. Travaillez-vous avec nos partenaires européens sur la mise en place d'une application commune, qui serait de nature à augmenter la confiance du public ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Vous m'interrogez sur la logique « victime/coupable ». Nous avons veillé à préserver au maximum la vie privée et à laisser aux Français leur libre arbitre quant au téléchargement de StopCovid. Il ne sera jamais question de la rendre obligatoire. Une seule personne doit y avoir accès : un employeur qui tenterait de consulter l'application de l'un de ses employés, par exemple, serait passible de poursuites pénales ; cette interdiction s'applique aussi aux cafetiers et aux restaurateurs.

Si vous êtes malade et que vous envoyez la notification à vos contacts, personne ne sait qu'il s'agit de vous ! À l'inverse, si vous recevez une notification, vous n'avez aucun moyen de savoir d'où vient celle-ci. La décision de se faire tester ensuite relève de la responsabilité individuelle.

Il me semble qu'il est trop tard pour discuter avec nos partenaires européens, car ce débat est derrière nous : 15 millions de Britanniques et 18 millions d'Allemands ont téléchargé leur application. Il y aura donc au final deux applications différentes, puisque celles-ci sont par essence non interopérables. C'est dommage à divers titres, mais je reste persuadé que nous avons fait les bons choix.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions, monsieur le secrétaire d'État, et vous souhaitons bon courage pour la suite.

Cette audition 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 5.

Mercredi 14 octobre 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition commune des Professeurs Éric Maury, président de la Société de réanimation de langue française, Hervé Bouaziz, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation, et Marc Leone, chef du service d'anesthésie-réanimation des hôpitaux universitaires de Marseille (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 45.

Jeudi 15 octobre 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Audition de M. Louis Gautier, ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Claire Landais, ancienne secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 11 h 35.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition commune de MM. Justin Breysse, président de l'interSyndicale nationale des Internes (ISNI), et Julien Flouriot, président du Syndicat des Internes des Hôpitaux de Paris (SIHP) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 19 OCTOBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 20 octobre 2020

À 17 h30

(Salle Médicis)

Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, sur le projet de loi de finances pour 2021 et la politique de relance
- Désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2021

Mercredi 21 octobre 2020

À 9 h 30

(Salle n° 263 et en téléconférence)

- Examen du rapport de Mme Sophie Primas et du texte de la commission sur le projet de loi n° 7 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 19 octobre 2020 à 12 heures

- Examen des amendements déposés sur le texte de la commission n° 39 (2020 2021) sur la proposition de loi n° 629 (2019-2020) de M. Laurent Lafon pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public (Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure)

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 21 octobre 2020

à 10 h 15

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition du général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, sur le projet de loi de finances pour 2021

à 11 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2021
- Désignation des rapporteurs budgétaires pour avis

à 16 h 30

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 2021

Commission des affaires sociales

Mercredi 21 octobre 2020

À 8 h 30

(Salle Médicis)

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire (n° 43, 2019-2020). (Rapporteur : Mme Catherine Procaccia)

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au lundi 19 octobre 2020 à 12 heures.

À 9 heures

(Salle Médicis)

Captation vidéo

- Audition de Mme Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels à la Caisse nationale de l'Assurance maladie (CNAM) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

À 10 heures

(Salle Médicis)

Captation vidéo

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

- Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Jeudi 22 octobre 2020

à 15 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Audition, en commun avec la commission des lois, de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, sur la nouvelle déclaration d'état d'urgence sanitaire ;

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 20 octobre 2020

à 17 h 30

Salle Clemenceau

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 7 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières (M. Bruno Belin, rapporteur pour avis)

Mercredi 21 octobre 2020

à 9 h 45

Salle n° 131 et en téléconférence

- Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021

à 10 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Sébastien Gros, responsable des affaires publiques de la société Apple France

à 11 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition Mme Floriane Fay, responsable des relations institutionnelles et politiques publiques de la société Google France

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 20 octobre 2020

à 17 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

- Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021

- Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture, sur le projet de loi n° 15 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal

Mercredi 21 octobre 2020

à 11 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

-°Audition de M. Thierry Coulhon, candidat désigné par le Président de la République aux fonctions de président du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur en application des dispositions 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 .

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, sur le projet de loi de finances (A.N. n° 3360, XVème lég.) pour 2021

Commission des finances

Mercredi 21 octobre 2020

À 9 heures

(Salle Clemenceau)

- Désignation des rapporteurs spéciaux

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n°21 (2020-2021) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

- Examen des amendements de séance sur le texte n°36 (2020-2021) adopté par la commission sur la proposition de loi n°594 (2019-2020) visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux, présentée par M. Hervé Maurey (M. Bernard Delcros, rapporteur)

- PLF 2021 – Examen du rapport spécial sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 54)

- PLF 2021 – Examen du rapport spécial sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

À 11 heures

(Salle Clemenceau)

Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la direction générale du Trésor, MM. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), sur le thème « Quelles perspectives de reprise pour l'économie française ? »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Lundi 19 octobre 2020

à 16 h 30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 46 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 293 (2019-2020) visant à garantir la prééminence des lois de la République, présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues (rapporteur : M. Christophe-André Frassa)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mardi 20 octobre 2020

à 9 h 30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 49 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 682 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales, présentée par MM. Philippe Bas, Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 50 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi organique n° 683 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales, présentée par MM. Philippe Bas, Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

éventuellement, à 14 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo.

- Suite de l'ordre du jour du matin.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 22 octobre 2020

à 14 h 45

Salle n° 216 et en téléconférence

- Désignation des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2021

à 15 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition , en commun avec la commission des affaires sociales, de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, sur la nouvelle déclaration d'état d'urgence sanitaire.

Commission des affaires européennes

Jeudi 22 octobre 2020

à 9 heures

(Salle René Monory et en téléconférence)

- Méthodes de travail et programmation des travaux de la commission.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique

Mercredi 21 octobre 2020

à 17 heures

Salle n° 263

- Nomination du Bureau

- Nomination des Rapporteurs

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure

Jeudi 22 octobre 2020

à 9 heures

6^e bureau – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Jeudi 22 octobre 2020

à 9 h 30

Salle n° 131

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion

Jeudi 22 octobre 2020

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition commune de M. Dominique Dunon-Bluteau, responsable du département scientifique Biologie-Santé de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et des docteurs Dominique Martin, directeur général, et Stéphane Vignot, référent essais cliniques, de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).