

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 4447

- *Audition de M. Michel-Édouard Leclerc, président du comité stratégique des centres E. Leclerc* ..... 4447
- *Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4466
- *Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Recevabilité des amendements* ..... 4483
- *Désignation d'un rapporteur sur les travaux préparatoires à la proposition de résolution européenne relative au Pacte vert pour l'Europe* ..... 4484

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4485

- *Projet de loi de finances pour 2022 -Audition de M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées* ..... 4485
- *Audition du Général de division aérienne Michel Friedling, commandant de l'Espace*..... 4499
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer relatif au siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et à ses privilèges et immunités sur le territoire français – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 4510
- *Désignation de rapporteurs* ..... 4513
- *Audition de S.E.M. Alexey Meshkov, ambassadeur de la fédération de Russie en France (sera publié ultérieurement)*..... 4513

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4515

- *Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4515
- *Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 4531
- *Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission sur les articles délégués au fond* ..... 4537
- *Enquête sur les soins à domicile - Audition de M. François de La Guéronnière, conseiller-maître de la Cour des comptes, président de section (sera publié ultérieurement)* ..... 4540

- *Priorités et résultats de la recherche médicale et sur l'état des connaissances scientifiques sur le variant Omicron de la covid-19 – Audition de M. Gilles Bloch, président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et de M. Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'agence interne ANRS Maladies infectieuses émergentes (sera publié ultérieurement).....* 4540
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Demande d'octroi à la commission, pour une durée de six mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.....* 4541
- *Proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement (deuxième lecture) – Examen d'une motion et de l'amendement au texte de la commission.....* 4541
- *Désignation de rapporteurs.....* 4543
- *Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Désignations des candidats à la commission mixte paritaire.....* 4543
- *Proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement – Désignations des candidats à la commission mixte paritaire.....* 4544
- *Désignation de rapporteurs.....* 4544
- *Projet de loi relatif à la protection des enfants – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire.....* 4544

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 4547**

- *Audition de M. Thierry Guimbaud, directeur général de Voies navigables de France (sera publié ultérieurement).....* 4547
- *Désignation d'un rapporteur.....* 4547

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 4549**

- *Propositions de règlements du Parlement européen et du Conseil relatifs aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (Digital Markets Act – DMA) et à un marché intérieur des services numériques (Digital Services Act – DSA).....* 4549
- *Désignation d'un rapporteur.....* 4561
- *Proposition de loi visant à démocratiser le sport en France – Examen des amendements au texte de la commission.....* 4561
- *Proposition de loi visant à démocratiser le sport en France - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 4599

- *Projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites – Audition de M. David Zivie, responsable de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 du ministère de la culture*..... 4599

## **COMMISSION DES FINANCES**..... 4611

- *Programme de contrôle de la commission pour 2022 – Communication*..... 4611
- *Perspectives pour l'union bancaire et la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne – Audition de MM. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE) et Dominique Laboureux, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*..... 4613
- *Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Examen du rapport pour avis*..... 4628
- *Questions diverses*..... 4637
- *« Taux réduits : anticiper la transposition de la nouvelle directive TVA » – Audition de MM. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, et François Ecalte, président de l'association « Finances publiques et Économie » (FIPECO)*..... 4638

## **COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE** ..... 4653

- *Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 4653
- *Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission* ..... 4663
- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses dispositions de simplification de l'action publique locale – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire*..... 4668
- *Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire*..... 4669
- *Demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission des affaires sociales pour mener une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 - Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur sa recevabilité* ..... 4669
- *Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte – Examen des amendements au texte de la commission*..... 4670
- *Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – Examen des amendements au texte de la commission*..... 4685
- *Proposition de loi relative à l'adoption (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4687

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 4695**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire..... 4695*
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement ..... 4706*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ..... 4709**

- *Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement..... 4709*
- *Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, directeurs associés du cabinet McKinsey (sera publié ultérieurement)..... 4723*
- *Recours aux cabinets de conseil par l'administration et les hôpitaux – Audition d'universitaires : MM. Nicolas Belorgey, chercheur au CNRS, Fabien Gélédan, directeur « transformation et innovation » à l'École polytechnique, et Mme Julie Gervais, maîtresse de conférence à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (sera publié ultérieurement) ..... 4723*
- *Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques (sera publié ultérieurement) ..... 4724*
- *Audition de MM. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger, Gilles Bonnenfant, président, et Mme Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting et MM. Guillaume Charlin, directeur général, et Jean-Christophe Gard, directeur associé du Boston Consulting Group (BCG) (sera publié ultérieurement) ..... 4724*

**COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE » ..... 4725**

- *Audition de M. Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, ancien président du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) (sera publié ultérieurement)..... 4725*
- *Audition de M. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (sera publié ultérieurement)..... 4725*
- *Audition de M. Vincent Bolloré, actionnaire majoritaire du groupe Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du groupe Canal plus (sera publié ultérieurement)..... 4725*
- *Audition de M. Bernard Arnault, président-directeur général du groupe Louis Vuitton-Moët Hennessy (LVMH) (sera publié ultérieurement)..... 4726*
- *Audition de MM. Nicolas Beytout, fondateur de l'Opinion, Éric Fottorino, cofondateur de Le 1 hebdo, Edwy Plenel, président et cofondateur de Mediapart et Mme Isabelle Roberts, présidente du site d'information Les Jours (sera publié ultérieurement) ..... 4726*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE..... 4727**

- *Audition d'internes et de jeunes médecins : M. Gaëtan Casanova, président de l'intersyndicale des internes (ISNI), Mme Mathilde Renker, présidente de l'intersyndicale nationale autonome représentative des internes de médecine générale (ISNAR-IMG), Dr Thiên-Nga Chamaraux Tran, vice-présidente en charge de la médecine hospitalière de Jeunes médecins, Dr Agathe Lechevalier, présidente du Regroupement autonome des généralistes jeunes installés et remplaçants (ReAGJIR)..... 4727*
- *Audition des associations d'élus : MM. Frédéric Chéreau, maire de Douai, représentant de l'Association des maires de France, Philippe Gouet, président du conseil départemental de Loir-et-Cher, représentant de l'Assemblée des départements de France et Mme Françoise Tenenbaum, conseillère régionale de Bourgogne-Franche-Comté, représentante de Régions de France (sera publié ultérieurement)..... 4747*
- *Audition des présidents des conférences de directeurs d'établissements de santé : Mme Marie-Noëlle Gérard-Breuzard, présidente de la conférence des directeurs de CHU, MM. Francis Saint-Hubert, président de la conférence des directeurs de centres hospitaliers et Jacques Léglise, président de la conférence des directeurs d'établissements privés non lucratifs (sera publié ultérieurement) ..... 4747*
- *Audition de M. François Crémieux, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM) (sera publié ultérieurement)..... 4748*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE ..... 4749**

- *Audition de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (sera publié ultérieurement)..... 4749*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE - INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE »..... 4751**

- *Audition de M. Jacques Lewiner, directeur scientifique honoraire de l'Établissement supérieur de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI Paris Tech) (sera publié ultérieurement)..... 4751*
- *Audition de MM. Antoine Petit, président-directeur général et Jean-Luc Moullet, directeur général délégué à l'innovation du CNRS (sera publié ultérieurement)..... 4751*
- *Audition de M. Didier Roux, membre de l'Académie des sciences (sera publié ultérieurement)..... 4751*
- *Audition de M. Patrice Caine, président de l'Agence nationale de la recherche et de la technologie et président-directeur général de Thales (sera publié ultérieurement)..... 4752*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE » ..... 4753**

- *Audition de M. Franck Chauvin, président du Haut Conseil de la santé publique (HCSP)..... 4753*

**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » ..... 4761**

- *Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer..... 4761*
- *Audition de MM. Thierry de la Burgade, secrétaire général adjoint de la mer, Nicolas Gorodetska, conseiller économie maritime et portuaire et Xavier Grison, chargé de mission schéma directeur de la fonction garde-côtes et conseiller grands fonds marins (sera publié ultérieurement)..... 4776*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »..... 4777**

- *Audition de Mme Pascale Joannin, directrice générale de la Fondation Robert Schuman, et M. Jacques Ziller, professeur de droit européen à l'université de Pavie, ancien professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ..... 4777*
- *- Audition de spécialistes de droit constitutionnel : MM. Paul Cassia, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Jean-Philippe Derosier, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Lille, Bertrand Mathieu, conseiller d'État en service extraordinaire, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Dominique Rousseau, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po (sera publié ultérieurement)..... 4787*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 24 JANVIER ET À VENIR ..... 4789**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 19 janvier 2022

### Audition de M. Michel-Édouard Leclerc, président du comité stratégique des centres E. Leclerc

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous accueillons M. Michel-Édouard Leclerc, président du comité stratégique du Mouvement E. Leclerc, que je remercie d'avoir accepté notre invitation.

Cette audition s'inscrit pleinement dans l'actualité, puisque votre groupe a récemment fait parler de lui avec la proposition de geler le prix d'une baguette de pain à 29 centimes pendant quatre mois. Même si notre invitation est antérieure à cette annonce, cet exemple regroupe plusieurs des axes qui sont au cœur des préoccupations des Français et de nos échanges, ce matin : le pouvoir d'achat et l'inflation, mais aussi la rémunération de l'amont agricole, sujet dont nous traitons souvent dans cette commission, ou encore les nouvelles habitudes de consommation, notamment alimentaires.

Avant d'aborder ces questions, je voudrais prendre un peu de recul - c'est important en cette période préélectorale - et vous interroger sur les principaux enjeux économiques qui devraient être traités dans la campagne présidentielle.

Les centres Leclerc regroupent 726 magasins en France et 85 à l'international et emploient 140 000 collaborateurs en France. Quelque 18,5 millions de foyers fréquentent chaque année un centre E. Leclerc. En résumé, vous êtes un acteur économique central.

C'est à ce titre que j'aimerais vous entendre sur les enjeux des mois à venir. La souveraineté économique du pays, les conséquences économiques de la covid et le pouvoir d'achat des Français sont des sujets qui prendront probablement une importance croissante durant la campagne.

Quel regard portez-vous sur le concept de souveraineté économique qui, s'il est facilement appréhendable pour l'industrie, l'est peut-être moins spontanément pour le commerce ?

En tant que dirigeant d'entreprise, quelles sont les réformes économiques dont la France aurait besoin, notamment pour développer ses activités commerciales ? Hormis bien entendu une réforme de la fiscalité des acteurs du numérique, qu'identifiez-vous comme freins voire comme obstacles à la pérennité du commerce ?

S'agissant de la covid-19, depuis le début de la crise, les grandes et moyennes surfaces attirent l'attention et l'on a loué leur réactivité lors du premier confinement. Cette crise, sanitaire puis économique, affecte-t-elle toujours votre activité et si oui, en quoi ?

Au niveau mondial, la crise a également des conséquences liées à l'approvisionnement des produits et à la flambée des coûts du transport. Qu'en est-il pour les centres Leclerc ? Cela s'est-il traduit par une hausse des prix ou par des ruptures de stock, par exemple pour les jouets, comme cela était annoncé à la fin de l'année dernière ? Quelle a été votre politique en ce qui concerne les pénalités logistiques – thème cher à Laurent Duplomb –

face aux industriels qui ont souffert de ces tensions mondiales ? Vous craignez une inflation à 4 %, elle est à 5,5 % en Allemagne, à 6 % aux États-Unis. Est-ce pour vous une inflation structurelle ou conjoncturelle, et surtout, quelles sont les conséquences sur les salaires ? Des initiatives de négociation par branche sont en cours, car le pouvoir d'achat est non seulement déterminé par le prix auquel on achète les produits, mais aussi par la capacité à payer que permet la rémunération de chacun.

En ce qui concerne les prix, et alors que nous avons adopté il y a peu la loi Egalim 2, nous souhaiterions avoir un premier bilan – partiel, bien entendu, puisque les négociations sont toujours en cours – de son application par les centres Leclerc. Le maillon agricole pourra-t-il espérer une meilleure rémunération à l'issue de ces négociations ? Votre groupe met souvent en avant la faiblesse des prix qu'il pratique et sa défense du pouvoir d'achat des Français ; comment le conciliez-vous avec cette demande répétée de nos agriculteurs de pouvoir vivre de leur travail ? Le risque de voir nos agriculteurs abandonner leur activité faute d'une rémunération décente est bien réel, de même que celui d'une scission de la société en deux, entre ceux qui peuvent manger français en acceptant d'en payer le prix et ceux qui sont condamnés à se nourrir avec des produits importés ne respectant pas nos normes élevées ? Comment appréhendez-vous ces risques ?

Enfin, à plus long terme, le modèle de grande surface de périphérie souffre, bien qu'il soit très loin de son épuisement, contrairement à ce que certains annoncent. Quelles sont les actions entreprises pour le réinventer, notamment pour suivre les nouvelles tendances de consommation ? L'irruption de plateformes numériques gigantesques dans le commerce alimentaire vous inquiète-t-elle ?

**M. Michel-Édouard Leclerc, président du comité stratégique des centres E. Leclerc.** – Je suis accompagné par Alexandre Tuillon, directeur des affaires publiques des centres Leclerc ; nous faisons route ensemble depuis huit ans. Il travaillait auparavant à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) et nous a rejoints à un moment où je souhaitais reposer la question de l'utilité sociale du groupe et lancer une troisième génération de centres Leclerc.

Le manifeste des années 1950 reste fruste, mais conserve tout son sens. Bien avant la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), mon père était déjà influencé par ceux qui ont nourri le gaullisme de gauche, de Capitant à Vallon et jusqu'à Seguin. Il s'agissait de prendre en compte la défense du pouvoir d'achat des Français et d'associer les salariés au fruit de l'entreprise par la participation et l'intéressement, règle restée majeure qui nous a permis de traverser la crise. Les contentieux prudhommaux sont rares et notre politique salariale se tient. Tout centre Leclerc qui réalise des profits en reverse 25 % à ses salariés sous forme d'intéressement, notamment. Nos équipes restent stables et comptent plus de 87 % de salariés en contrat à durée indéterminée. Elles sont homogènes, avec 140 000 personnes dans l'enseigne.

Enfin, il s'agissait aussi de rester indépendant et de faire en sorte que des entreprises familiales puissent rivaliser avec leurs concurrents et relever les défis de la modernité. En 1952, quand mon père construisait son premier magasin, ma mère prenait des cours de comptabilité, car les commerçants de l'époque n'avaient pas accès à la comptabilité ni à la publicité. Ils étaient tous indépendants. À l'époque où Jean-Claude Jaunait revitalisait Unico pour en faire Système U, où le succursalisme se renouvelait, des groupes entiers s'interrogeaient, dans le contexte économique d'après-guerre, sur la stratégie qui leur permettrait de ne pas être un goulot d'étranglement, alors que la France se réindustrialisait et



que le *mass market* se développait pendant les Trente Glorieuses. Dans ce parcours professionnel étalé sur soixante-dix ans, où l'on a dû faire face à de nombreuses mutations, notre contrat a tenu la route.

Pour les centres Leclerc, la crise covid a accéléré le mouvement plus qu'elle n'a créé de « ruptures ». Le terme est à la mode, car la rupture est une manière de tuer le père. Toutefois, l'ouverture du Carrefour dans les années 1970 à Sainte-Geneviève-des-Bois, le *one-stop shopping* et la possibilité de venir récupérer ses courses en voiture ont été dévastateurs pour les centres-villes et pour les commerçants des rues marchandes.

L'arrivée de *hard-discounters*, d'origine principalement allemande, les Aldi, Lidl et autres, a complètement déstabilisé les hypermarchés qui s'étaient lancés dans une montée en gamme et avaient laissé de côté les premiers prix. L'arrivée d'Amazon en pleine période de crise a été facilitée, car tout le monde s'est mis à parler de « *click and collect* ». Pour des raisons sanitaires, on avait peur d'aller dans les grands hypermarchés, et la politique de relais mise en place par les plateformes a fait florès. Je ne sais pas ce qu'il en restera dans quatre ou cinq ans. J'ai connu, il n'y a pas si longtemps, des fleurons de la distribution comme Rallye, Continent ou Mammoth, qui ont pour certains disparu.

Mon parcours a été celui d'un acteur qui a traversé plusieurs crises et mutations, depuis le moment où j'accompagnais mes parents dans leur entreprise, puis la période où j'ai exercé comme journaliste et celle où je me suis investi pour faire évoluer le magasin de Landerneau et devenir le premier distributeur français. Cette position particulière me permet de témoigner sur la manière dont on peut gérer une crise et en sortir. Elle constitue aussi un formidable observatoire des comportements sociaux.

En effet, les centres Leclerc comptent 18,5 millions de clients, qui nous renseignent sur leurs comportements et qui constituent une source d'information inégalée sur le terrain. Elle n'est pas suffisamment entendue et je constate un écart entre le discours de ceux qui prétendent savoir et ce que je peux rapporter de mon expérience.

Pendant la crise, les Français ont mangé n'importe quoi, alors que la loi Egalim visait précisément à renouveler le système de production et de distribution pour développer un modèle alimentaire plus vertueux. Au contraire, le *snacking* l'a emporté sur le bio. On n'a jamais vendu autant de pâtes, de riz, de plats cuisinés industriels et de pizzas.

**M. Laurent Duplomb.** – Et autant de plastique !

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Désormais, heureusement, la pédagogie a permis de réintroduire la préoccupation sanitaire dans la consommation des Français. Si l'on constate que la consommation du bio a atteint un palier, il faut préciser que les prix sont 60 % plus élevés. Quoi qu'il en soit, l'évolution vers un modèle alimentaire plus vertueux pour l'environnement et pour la santé fait son chemin. Malgré les débats qui persistent sur le bien-être animal ou sur la castration des porcs, la génération qui arrive investira dans ce nouveau modèle pour proposer une autre offre. Telle est la première leçon de cette crise : la transformation du modèle français est en marche.

En ce qui concerne la consommation, un autre sujet porte sur la prise de conscience d'une dépendance économique en matière d'alimentation, soit la question du « souverainisme », même si le terme n'est pas très populaire. L'idée de développer la production locale et les circuits courts était déjà très forte, et l'on fait semblant de la découvrir

aujourd'hui. Du temps de mes parents, ou de celui de Jean-Pierre Le Roch et d'Intermarché, les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) existaient déjà, même si ce n'était pas sous ce nom. Les distributeurs proposent de relancer le mouvement à travers des filières, ce qui n'ira pas sans poser problème. Les filières de Carrefour datent d'il y a trente ans, et à l'époque on les avait accusées de faire main basse sur l'agriculture. Aujourd'hui, l'on nous demande d'encourager une meilleure production en lui assurant des débouchés grâce à des contrats de long terme.

La relocalisation en matière de production est un phénomène qui se développe de manière importante et pas seulement dans le domaine de l'alimentation. Le masque que je porte, par exemple, a été fabriqué par le groupe Lemoine, du côté de Villedieu-les-Poëles. Il coûte deux fois plus cher que les masques chinois – mais seulement deux fois plus cher ! Une filière s'est mise en place pour fabriquer des autotests. Dans l'industrie automobile, Renault cherche à ouvrir une usine de batteries en France. Les exemples sont nombreux.

Cette prise de conscience en matière de souveraineté est le deuxième effet positif de la crise. Elle nous a tous surpris, comme en témoigne le refus lapidaire opposé par Bruno Le Maire à Bernard Arnault, lorsque celui-ci envisageait de vendre ses parts de Carrefour à Couche-Tard, au motif que nous étions dans une période de reconquête de notre souveraineté. Alors que la distribution avait jusque-là été considérée comme un vecteur intermédiaire, on s'est aperçu qu'en la renforçant, on pouvait encourager la relocalisation de la production.

Leclerc a signé 18 000 contrats d'alliances locales avec des producteurs, ce qui représente un gros travail de politique partagée avec les élus locaux et avec les chambres de commerce locales. C'est le début d'une reconstruction des filières locales.

Le troisième effet de la crise est celui de l'accélération du digital. J'ai été impressionné de voir les professionnels de mon milieu passer d'un coup au *click and collect* et plus encore. Personne n'est entré en résistance contre la digitalisation – l'époque de Poujade est bien loin. Cela témoigne d'une volonté de bien faire. Des restaurateurs sont venus sur nos plateformes. Celles-ci ont proliféré presque ville par ville. Des marques se sont créées à l'initiative de prestataires de services, avec des regroupements d'indépendants, inimaginables auparavant. Tout cela est très positif.

Qu'il s'agisse de la technologie en matière de gestion des entrepôts ou de logistique, la crise nous a fait basculer, petits ou gros, dans la remise en cause de nos systèmes. Au début les pharmaciens ne pouvaient pas vendre de masques parce qu'ils n'en avaient pas. Dès que nous avons eu le feu vert pour aller chercher des masques, nous avons appliqué la même logistique que pour les produits non alimentaires classiques et nous les avons obtenus assez rapidement. Le système pharmaceutique, quant à lui, est lié aux grossistes, eux-mêmes liés aux répartiteurs qui doivent acheter aux importateurs, dont la réactivité reste faible dans le cadre des flux organisés. On aurait pu s'épargner beaucoup de querelles en nous faisant intervenir d'emblée. On a redécouvert que Leclerc, Intermarché ou Système U fonctionnaient grâce à des logistiques de crise.

On voit désormais éclore beaucoup de services qui se développent très bien. Ainsi, pendant la crise, Leclerc est devenu un des premiers loueurs de voitures français. Je ne l'aurais jamais imaginé, il y a cinq ans. Nous louons des Zoé à 4 euros ou la Dacia Spring à 3 euros la journée. Nous pouvons le faire parce que, logistiquement, le système est hyper construit.

Le dernier point intéressant concernant les effets de la crise porte sur la vétusté de nos modèles hiérarchiques managériaux classiques et sur la nécessité d'être « en mode agile », selon l'expression consacrée. Les centres Leclerc ont ouvert trois cellules de crise différentes qui nous ont appris à redevenir agiles. Grâce à cela, nous avons pu obtenir les autotests très rapidement et à prix bas.

Avoir des salariés trois ou quatre jours de la semaine en télétravail dans les sièges ou dans les services administratifs a des avantages, même si cela ne va pas non plus sans causer des problèmes au sein des familles ou par manque de visibilité.

Durant la crise, Leclerc a surperformé. Alors que je nourrissais beaucoup d'appréhension au début de la période, je voudrais dire avec fierté que dans nos centres j'ai vu tout le monde revenir sur le terrain, ramasser mouchoirs et masques par terre et appliquer les mesures sanitaires. Ceux qui travaillent sur place ont su mettre en œuvre des valeurs fortes pour protéger et pour rassurer. Leur voix est redevenue forte. Le terrain a repris du poids par rapport au siège.

Enfin, en matière de réactivité commerciale, nous avons fait plus de 3,5 % de croissance l'année dernière et nous avons maintenu un train de croissance identique, malgré des magasins redécoupés entre des secteurs essentiels et non essentiels. Nous n'avons pas eu de *clusters*.

Il faut retenir toutes ces expériences positives de la crise, car elles devraient nous permettre de gagner la bataille de la sortie de crise. Je vous confirme que la croissance est soutenue, tirée par la consommation, malgré quelques problèmes à l'export. La seule menace qui pèse est le retour de l'inflation. Les indicateurs restent bons en matière d'emploi et les faillites n'ont pas eu lieu grâce au « quoi qu'il en coûte ».

Leclerc s'est associé avec le groupe italien Coop Italia ainsi qu'avec le groupe allemand Rewe qui est présent dans treize pays européens, jusqu'à la Russie. Nous sommes également associés, à l'achat et en développement, avec le groupe Ahold-Delhaize, belgo-néerlandais à 40 % et en partie américain.

Depuis cet observatoire, je peux dire que, au-delà des critiques, Bercy m'a impressionné par sa souplesse et par sa présence dans la gestion de la crise. La filière agroalimentaire a été très bien traitée. L'État revient très fort, quelquefois de manière autoritaire, parfois même pour sanctionner. De manière générale, il a su se montrer à l'écoute des petites et grandes entreprises. Le modèle français se sort bien de la crise.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Qu'en est-il de ma question sur l'inflation structurelle et conjoncturelle ? Je tiens également à nuancer votre félicité quant aux faillites, car nous avons appris, hier, que la France avait atteint un record absolu de faillites en ce début d'année. Nous avons donc quelques inquiétudes sur l'avenir.

**M. Serge Babary.** – Je ne souhaite pas vous interroger spécifiquement sur la révolution du commerce. Le sujet essentiel est celui de la sortie de la crise covid. Le terme de « souveraineté » économique est souvent repris. Nous pensons au sort des PME et à leurs possibilités de développement compte tenu de la désindustrialisation de nos territoires.

Vous avez mentionné le rôle positif de la grande distribution, avec les relocalisations, les circuits courts et le développement des filières. Pourriez-vous préciser ce

rôle ? On a pu constater certains incidents, comme le cas de ces entreprises qui se sont lancées dans la fabrication de masques, alors que l'on continue d'acheter des masques chinois à cause des prix bas.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – La conscience, l'urgence et l'obligation de faire sont inscrites dans le cahier des charges de notre groupe. Le comité stratégique, où siègent notamment les seize présidents de région français, a inscrit dans la lettre de mission de chaque groupe de marché d'intégrer un pourcentage de produits français dans les segments à construire. Nous avançons de manière pragmatique sur les masques et les jouets, par exemple. Nous prenons contact avec chaque filière pour voir s'il existe des offres françaises et nous développons des « alliances objectives », comme aurait dit Georges Marchais, pour reconstruire des filières françaises, mais cela prendra du temps, sans doute au moins quinze ans.

Ce qui pose problème, c'est le *mass market*, c'est-à-dire le fait que des entreprises de grande taille partent s'approvisionner en Chine.

Cette crise a fait prendre conscience aux Vosgiens et aux Jurassiens, par exemple, qu'ils doivent conserver un tissu industriel. Le Breton que je suis souhaite même qu'on régionalise...

**M. Laurent Duplomb.** – J'aurais pu dire de vous que vous êtes un très bon communicant, que vous savez actionner les « coups de com » comme personne – en particulier la baguette à 29 centimes –, que vous vous présentez comme le chevalier blanc du consommateur, tout en faisant savamment oublier que vous vous enrichissez, puisque, à en croire un récent article, vous vous êtes enrichi en 2021 de près de 75 millions d'euros, augmentant votre rémunération de plus de 40 millions d'euros par rapport à 2020.

**M. Fabien Gay.** – Je n'ai plus qu'à m'en aller !

**M. Laurent Duplomb.** – Il n'en reste pas moins vrai, monsieur Leclerc, que vous avez une capacité particulière à contourner les lois. Vous le faites à travers votre centrale européenne, Leclerc, qui refuse de se référer au droit français et continue de demander de la déflation sur les matières agricoles. Quand ce n'est pas le cas, vous compensez toute augmentation que vous payez par une diminution que vous appliquez sur les différents produits de consommation courante non alimentaires.

Vous jouez un véritable jeu de dupes sur les pénalités, alors que celles-ci sont désormais encadrées par la loi Egalim 2. Il semblerait – encore une fois, vous êtes un bon communicant – que vous ayez été le meilleur pendant la crise, c'est-à-dire celui qui demande le moins de pénalités. Toutefois, chassez le naturel, il revient au galop ! Vous avez appliqué la totalité des pénalités après la crise, de manière à regagner tout ce que vous aviez perdu au départ et vous continuez de plus belle en introduisant ce que vous appelez les « indemnités logistiques ».

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Quelle est votre question, mon cher collègue ?

**M. Laurent Duplomb.** – Vous continuez de pratiquer des déductions d'office sur les factures de manière totalement arbitraire. Vous appliquez des pénalités sur les commandes

portant sur des produits que vos fournisseurs annoncent en rupture de stock. Ma question est simple : le respect de la loi est-il dans votre cahier des charges ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Gardons un ton bon enfant pour que chacun sorte la tête haute... On risque d'accuser vos collaborateurs d'avoir mal travaillé, car je ne suis pas le Michel Leclercq dont vous parlez, c'est-à-dire celui qui est dans le top 10 des fortunes de France. Nos noms ne s'écrivent pas de la même manière. Il s'agit du fondateur de Decathlon.

En ce qui me concerne, je ne suis plus salarié des centres Leclerc depuis cinq ans. Mon patrimoine équivaut à celui d'un propriétaire de petit hypermarché. Je paie mes impôts en France. Je ne suis donc pas le Leclercq dont tout le monde parle sur les réseaux sociaux.

Pour le reste, nous n'avons pas abordé les négociations commerciales en déflation, car nous sommes en inflation. J'ai été le premier à le dire, sans doute un peu tôt, car personne ne me croyait alors. Notre niveau d'inflation est quasiment le même qu'en Allemagne, l'écart étant dû à un changement de taux de TVA et au fait que le Gouvernement français a réussi à enlever de l'indice des prix, l'impact de la hausse du prix de l'énergie, de l'électricité et du gaz en les bloquant. Nous sommes donc sur un train d'inflation de 4 %, équivalent au niveau allemand de 5,7 %, mais inférieur à celui des États-Unis, à 6,1 %.

Les factures d'électricité augmentent de 250 millions d'euros dans les centres Leclerc. Des factures en amont, comme celles en matière de transport, seront difficiles à renégocier, car nos grands opérateurs ne pèsent pas lourd face aux grandes compagnies internationales qui détiennent les conteneurs. Il faut également prendre en compte la hausse des prix de l'énergie et des matières premières. Encore une fois, nous nous dirigeons vers une inflation de 4 % que ne pourront pas absorber les 18 millions de consommateurs de Leclerc.

Nous ne pouvons pas faire comme si cela n'existait pas. Nous ne pouvons pas non plus dresser un mur d'augmentation des prix, à la fin du mois de mars, juste après le Salon de l'agriculture, par exemple, quand bien même cela plairait à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ou au lobby des industriels. Ce n'est pas eux qui devront l'assumer : c'est dans nos magasins que nous en verrons les conséquences.

Il faut donc agir avec intelligence, tenter de diluer les effets de l'inflation, en concertation avec les grandes entreprises, demander davantage de transparence sur les marchés de matières premières, car ce ne sont pas les industriels qui font monter les prix, mais les fonds qui investissent, y compris les fonds d'État et les fonds chinois.

Quant aux pénalités, je crois que vous n'avez eu connaissance d'aucun dossier de contentieux dans lequel nous serions impliqués. Les discussions sur la mise en œuvre de la loi Egalim sont en cours. Les pénalités ont été codifiées en commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC), dans un cadre interprofessionnel, avant d'être reprises dans la loi Egalim.

Le législateur a considéré qu'il fallait des sanctions dissuasives pour éviter des ruptures de chaîne logistique comme on en a connu et nous les avons mises en pratique, notamment pour les jouets, mais il n'y a pas de contentieux. La loi Egalim est compliquée à mettre en œuvre, mais il ne faut pas dramatiser. Les services juridiques s'occupent de la question.

**M. Daniel Gremillet.** – Je préside le groupe de suivi de l'application de la loi Egalim. Entre la fin de 2021 et le début de 2022, un bouleversement nous a fait entrer dans la réalité économique telle qu'elle est. Vous avez cité l'exemple de l'augmentation du prix des énergies pour le groupe Leclerc. De ce que l'on sait, les négociations sont plutôt complexes. Nous y serons très attentifs.

Il faut aussi nous montrer cohérents. Vous parlez de la production locale et des 18 millions de clients du groupe Leclerc. Leur intérêt, c'est aussi que l'économie de notre pays fonctionne. Ils n'ont rien à gagner à ce qu'elle s'effondre. Pourriez-vous nous en dire plus sur les hausses tarifaires qui sont nécessaires ? Les entreprises sont soumises à des éléments extérieurs qu'elles ne maîtrisent absolument pas, raison pour laquelle j'ai commencé mon propos en disant que nous entrons dans la réalité économique telle qu'elle est. En quelque sorte, la bulle est en train d'exploser. Il faut donc prendre en compte la réalité économique et veiller à préserver la capacité de pouvoir d'achat des consommateurs.

Dans quelle mesure acceptez-vous l'augmentation tarifaire qui affectera la vie économique des entreprises ? Comment, selon vous, la France pourra-t-elle préserver sa capacité de produire, y compris pour les 30 % de Français qui ont un pouvoir d'achat très faible ?

Vous avez vanté la réussite du groupe Leclerc au sujet de la voiture Zoé à 4 euros par jour. Comment expliquez-vous l'échec de Leclerc sur la distribution d'électricité ?

Enfin, puisque vous en avez parlé, si vous voulez vendre de la production locale, sachez qu'il y a encore beaucoup de masques disponibles dans les entreprises textiles des Vosges...

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Le groupe Leclerc a été le premier à appliquer les hausses tarifaires sur les pâtes, avec une hausse de 20 % pour les marques nationales et de 30 % pour les marques distributeurs. Nous nous sommes fait épingler dans *Le Parisien*... C'était pourtant conforme à la loi Egalim 1. Nos concurrents ont fait pareil, et les ventes de pâtes ont baissé de 20 %. Nous allons faire passer les hausses tarifaires requises, mais je vous avoue que nous avons un petit peu peur de ce qui va se passer. Il ne faut pas casser la croissance.

Nos centrales d'achat ont reçu les demandes de hausses tarifaires de nos fournisseurs : 25 % de notre chiffre d'affaires est touché par une hausse moyenne de 6 % sur l'alimentaire, tandis qu'une autre part de 25 % est touchée par la hausse de 7 % des prix des produits non alimentaires. Sur l'alimentaire, nous réclamons de la transparence en application d'Egalim 2. Les fournisseurs ont trois scénarios à proposer pour justifier de l'augmentation des produits agricoles. Et 90 % ont choisi l'option 3, la moins transparente : ils proposent les hausses et il faudra recourir à des tiers de confiance. C'est bon pour les consultants...

Cela représente un mur de hausses de prix. Nous allons appliquer les hausses de prix, mais avec discernement, en discutant avec les agriculteurs pour éventuellement lisser les hausses dans le cadre de contrats pluriannuels. Je ne souhaite pas confronter nos 18 millions de clients, autant que faire se peut, à ce mur de hausses, car c'est à nous que l'on imputera les hausses, non aux industriels ! Si nous augmentons les prix, nous compensons sur nos marges, par nos actions, en mettant en avant des produits marqueurs pour ne pas effrayer les consommateurs : c'est pour cela que nous vendons les carburants ou les masques à prix coûtant ; quant à la baguette, nous n'avons pas baissé son prix, mais nous l'avons simplement

gelé. Il faut nous laisser gérer le rapport de confiance avec le consommateur pendant que l'on opère le transfert de valeur ajoutée en amont. On n'attire pas les clients en disant : « Venez chez moi, mes oranges sont plus chères ! ».

Sur l'électricité, nous avons été les premiers à dénoncer le fait que l'on nous demandait de nous lancer sur un marché non déconnecté des prix du gaz. Nous avons procédé par des abonnements auprès de producteurs alternatifs ; cette démarche a été soutenue par la Commission européenne, la Commission de régulation de l'énergie. Cela a bien marché, avec 140 000 abonnés. Mais lorsque nous nous sommes aperçus qu'il n'y avait pas de déconnexion avec le prix des énergies fossiles, nous avons arrêté progressivement nos abonnements, sans léser personne. Tout le monde fait pareil désormais, mais nous n'avons rien coûté à l'État.

**Mme Sylviane Noël.** – Est-il responsable de vendre des baguettes de pain à 29 centimes à l'heure où l'on essaie de revaloriser la rémunération des agriculteurs à son juste prix, et de rappeler que derrière chaque produit il y a des ouvriers ou des artisans qui doivent être rémunérés et pouvoir vivre dignement ?

Le 27 août, vous réclamiez la fin du passe sanitaire dans les grands centres commerciaux, mais le 5 janvier, vous ne voyiez pas d'objection, sur *CNews*, au passe vaccinal, montrant même un certain mépris à l'égard des personnes non vaccinées qui devraient rester à la porte de vos magasins. Comment comprendre ces variations d'avis pour le moins surprenantes ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Je n'ai pas varié. C'est nous qui avons saisi les tribunaux pour ne pas appliquer le passe sanitaire, estimant qu'il n'appartenait pas à nos salariés de faire la police dans nos magasins. Je n'ai pas dit sur *CNews* ce que vous dites. Laurence Ferrai me demandait si nous appliquerions la loi si elle était votée, j'ai répondu « oui » ; que vouliez-vous que je réponde ? ! Mais cela signifiait que nous ne pourrions pas recevoir les non-vaccinés. Là encore, que pouvais-je répondre ? Nous ne cherchons pas à emmerder les gens. Puis la fachosphère a détourné l'interview, elle avait besoin d'un mouton noir... Je respecte les libertés de tous, le vrai courage politique eût sans doute été d'instaurer une obligation vaccinale pour tous, mais, en tout état de cause, je ne veux pas que nos salariés soient les policiers de l'utilisation du passe sanitaire.

Ce qui se passe autour du prix de la baguette est révélateur du fonctionnement des réseaux sociaux. On réagit avant même d'avoir lu les propos incriminés ! Mme Lambert m'attribue des propos qui n'ont jamais été tenus. Nous n'avons pas baissé le prix de la baguette, nous l'avons gelé au prix moyen qui était pratiqué dans nos centres – je rappelle que c'était aussi la campagne d'Intermarché l'an dernier ! La baguette premier prix était ainsi vendue entre 22 et 32 centimes, nous avons retenu un prix de 29 centimes. Nous n'avons pas mis en cause les boulangers. Mme Lambert exagère : elle dit que cela va à contre-courant du mouvement de hausse du prix du blé, mais les hausses du prix des céréales, nous les avons acceptées, à deux reprises ! Nous vendons des millions de baguettes, avec toute une gamme. C'est comme dans les foires aux vins, le prix de vente moyen d'une bouteille est de 7 euros, même si chacun ne voit que les grands crus. Cette affaire a révélé l'hyperréactivité de la classe politique. Notre stratégie face à l'inflation consiste à rassurer nos clients autour de produits-marqueurs, dont les prix resteront bloqués, même si tous les autres augmentent. J'en suis fier. De la même manière que vous êtes redevable devant votre électorat, mon électorat, c'est les millions de clients de nos centres, et je ne souhaite pas les faire paniquer, tout en revalorisant le prix des produits agricoles français conformément à la loi, et parce que c'est juste.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – La loi « Climat et résilience » prévoit un affichage environnemental obligatoire pour les produits textiles. En décembre, votre enseigne a annoncé expérimenter plusieurs méthodes pour calculer l’empreinte environnementale des textiles vendus. Je rappelle que Leclerc est le premier vendeur de vêtements en France. Quelles sont ces méthodes ? Quel est votre calendrier ?

**M. Bernard Buis.** – Ma question est identique !

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous vous transmettrons une note écrite pour vous répondre de manière précise. Notre marque Tissaia, pour laquelle nous maîtrisons les cahiers des charges, travaille sur toutes les problématiques que vous mentionnez, l’information, la localisation, etc. Quant au calendrier, nous le construirons « en marchant », mais nous allons dans le sens que vous indiquez...

**M. Pierre Louault.** – La crise sanitaire a révélé le manque de lien social. Les boulangeries restent un lieu fondamental de construction du lien social, y compris dans les villes. Je trouve dommage que Leclerc ne porte pas assez d’attention à cet aspect. Si vous voulez vraiment faire gagner du pouvoir d’achat à vos clients, pourquoi ne pas réduire plutôt vos marges sur les viandes transformées comme le pâté ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Vous raisonnez en politique et non en consommateur ! Si vous étiez consommateur chez Leclerc, vous auriez déjà vu la baguette à ce prix ! Il suffit que quelqu’un s’en émeuve pour déclencher une polémique. En cette période électorale, chacun fait les choux gras de cette polémique. Mais nous n’avons pas de problème avec les boulangers, et je suis attaché à la boulangerie de mon village. S’agissant de notre mission sociale, je rappelle que les premiers clients sont souvent les agriculteurs. Une variation de 30 % du prix du blé n’entraîne qu’une hausse de 1 centime de la baguette... Il ne faut donc pas lier le prix de vente à la rémunération des agriculteurs. Si des agriculteurs sont à défendre, je les vois plutôt parmi les éleveurs porcins. Les céréaliers ne me semblent pas être à plaindre. La hausse des prix du blé n’est pas liée à Egalim 2, et ils sont parmi les premiers bénéficiaires de la politique agricole commune. N’opposons pas les céréaliers et les consommateurs !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ni les céréaliers aux autres agriculteurs !

**M. Michel Bonnus.** – Nous avons interrogé les producteurs locaux qui travaillent avec vous dans le Var : ils semblent satisfaits et vendent leurs productions au juste prix. En revanche, comptez-vous maintenir les Alliances locales Leclerc alors qu’il est question de les dissoudre ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Je milite pour le développement des Alliances locales et suis prêt à servir de médiateur le cas échéant.

**Mme Guylène Pantel.** – Vous avez déjà répondu à la question que je voulais vous poser sur Egalim 2.

**M. Franck Montaugé.** – Je salue la conversion de M. Duplomb au progressisme ; j’espère qu’elle sera durable...

Vous êtes sorti du marché de l’électricité...

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous y reviendrons !



**M. Franck Montaugé.** – Au-delà du cas Leclerc, je ne pense pas que l'on puisse dire que cette affaire n'a rien coûté à l'État ! Quelle analyse portez-vous sur le fonctionnement du marché de l'électricité qui dysfonctionne ? Quelles seraient vos propositions pour aller dans le sens de l'intérêt du consommateur et de la souveraineté nationale ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous sommes le 2<sup>e</sup> distributeur de carburants en France et approvisionnons même la RATP ou Système U. Les carburants furent mon premier combat, pour faire lever par la Cour de justice européenne l'interdiction édictée par l'État français de pratiquer des rabais. Nous nous sommes intéressés aussi au marché des économies d'énergie : nous sommes l'un des plus gros acheteurs de certificats d'énergie. En ce qui concerne l'électricité, nous voulions distribuer de l'électricité verte et non faussement verte ; on s'est rendu compte que le prix de l'électricité verte ne pouvait être décorrélié du marché global. L'affaire relève plus en effet de la géopolitique que de l'économie. Tant que l'on n'aura pas déterminé les règles de fonctionnement du marché et de fixation des prix, il sera difficile de lancer des opérateurs privés alternatifs. L'énergie ne relève ni de l'économie de marché ni d'une économie interventionniste classique, mais d'un jeu géopolitique non maîtrisé. Il ne sert à rien d'ouvrir un marché si l'on ne maîtrise rien de l'offre et de la demande...

**M. Franck Montaugé.** – Vous plaidez donc pour une réforme européenne du marché de l'électricité ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Oui. Une réforme ne peut être qu'européenne.

**M. Patrick Chaize.** – Vous avez dit que 18 millions de personnes vous parlaient : que vous disent-elles ? Ensuite, Leclerc est en bonne santé financière en dépit de ventes à prix coûtant de nombreux produits : quel est votre secret ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – La clientèle réagit positivement à nos opérations de vente de baguettes ou de carburants à prix coûtant. J'ai un million d'abonnés sur les réseaux sociaux et je ne vois que des réactions positives, qui tranchent avec les propos des ministres ou des représentants des corporations à la télévision. Il y a une déconnexion. Ceux qui s'expriment à la télévision ne connaissent manifestement pas le prix des choses ! Les produits premiers prix dans les hypermarchés sont revenus à la lumière avec la crise. L'année dernière, le Président de la République a annoncé des menus à un euro pour les étudiants dans les Crous. Nous avons aussi proposé un menu à un euro. Cela dit quelque chose du prix des intrants... De même, lorsque nous baissons à 2,25 euros le prix des kits menstruels pour les femmes, contre plus de 6 euros en pharmacie, c'est important pour nombre de femmes. Le pouvoir d'achat est la première préoccupation des Français. Et ils comptent sur nous pour le défendre. Les gens que je croise dans le train ne me parlent que de cela ! Les marques qui réussissent sont Leclerc, Intermarché, Lidl, Aldi, etc. Que ceux qui veulent augmenter les prix créent d'abord leur commerce et me disent comment ils font ! On peut revaloriser les revenus du monde agricole dès lors que les consommateurs font confiance aux enseignes pour s'assurer que la hausse est justifiée, et en respectant l'évolution du pouvoir d'achat des gens.

Vous m'avez interrogé sur la nature, durable ou non, de l'inflation. Une part d'inflation est conjoncturelle, liée à la crise sanitaire. Celle-ci atteint un palier et devrait baisser. Mais toute la nouvelle économie fondée sur les transitions écologique, alimentaire ou numérique provoquera un renchérissement des prix. Renoncer à nos anciennes usines a un coût, car elles ne sont pas amorties. Il faut aussi les recycler. C'est un coût, car le marché du

recyclage n'est pas encore rémunérateur. Démanteler l'ancienne économie représente une charge qui se fera sentir au moins pendant dix ans.

D'un autre côté, la nouvelle économie n'a pas encore trouvé son marché. Les prix sont très élevés. Avec un salaire médian de 1 850 euros, tout le monde ne peut pas acheter un Apple ! Là encore, le marché ne sera pas stabilisé avant plusieurs années. Certains pays autoritaires peuvent faire amortir très vite un nouveau type de produit, mais il est difficile sur le marché français d'amortir un nouveau modèle de voiture électrique ou à hydrogène. On rentre dans un système d'inflation durable. L'État accompagnateur sera donc de retour, car cela coûtera cher. Les distributeurs seront des passeurs de l'inflation, mais nous ne pourrons pas augmenter les prix de 5 % chaque année. Voyez déjà les difficultés de l'économie américaine avec une inflation de 6 %.

L'État s'efforce d'accompagner la hausse avec des primes ou des chèques, c'est bien, mais ce n'est pas à la hauteur des enjeux. Vous avez discuté du chèque énergie de 100 euros pour compenser la hausse de l'électricité, mais ce sont tous les prix qui vont augmenter ! Alors mon rôle est de faire en sorte que l'État n'ait pas à faire de chèque pour compenser les pertes de pouvoir d'achat dans chaque secteur, en limitant la casse à travers la politique de prix.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Que proposez-vous ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Il faut rétablir la concurrence, et réguler lorsque cela ne fonctionne pas, comme dans l'électricité. Les négociations sur Egalim depuis 2015 concernent les ententes entre des acteurs privés pour éviter que l'État ne décrète des prix minimums. Mais nul ne s'émeut que les baskets Nike ou Adidas ou que les téléphones portables soient toujours vendus au même prix. On pourrait aider les producteurs de porc en leur permettant une créder entente temporaire pour pouvoir respecter leurs obligations environnementales. Pourquoi une entente dans ce secteur serait-elle moins admissible que dans le secteur du luxe ?

**M. Daniel Salmon.** – Vous croyez comme beaucoup d'entre nous à la valeur travail, mais les paysans n'arrivent plus à vivre de leur travail. Ne pensez-vous pas que vous avez une part de responsabilité dans le désespoir agricole ?

Que pensez-vous des traités de libre-échange qui mettent en concurrence les travailleurs du monde entier ? Enfin, les défis climatiques nous obligent à aller vers plus de frugalité et de sobriété, en sortant d'une forme de consumérisme qui nous a menés à la situation actuelle. Comment la grande distribution peut-elle s'y adapter ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous achetons 97 % de notre porc en France au marché de Plérin, alors que les autres enseignes n'y vont plus, et Leclerc est celui qui achète le plus cher là-bas. Nous avons signé un accord relatif au bien-être animal avec les producteurs AOP sur la castration des cochons. Le dialogue avec les producteurs est bon, mais le cours n'est pas rémunérateur. La question est de savoir comment le faire monter. Nous avons la volonté de bien faire.

La frugalité ne se décrète pas ! Nous ne sommes pas en Chine ou en Russie. La consommation doit devenir plus conservatrice au sens étymologique. On gaspille beaucoup. Ce n'est pas seulement une question de comportements individuels, mais cela relève aussi beaucoup de notre mode de consommation. Nous travaillons beaucoup sur l'économie

circulaire et la récupération. Nous avons déjà une soixantaine de magasins d'occasion. Il faut prolonger la durée de vie des produits et donc changer les modes de consommation. Toutefois, dans la perspective de la nouvelle économie, on ne sait pas encore quel modèle privilégier : par exemple, est-ce la voiture hybride, la voiture hydrogène, la voiture électrique, etc. ? Il n'est pas sûr que le nouveau modèle soit économe en termes d'intrants.

Quant aux accords de libre-échange, je n'ai pas d'avis tranché. N'est-ce pas au législateur de se prononcer ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Vous avez insisté sur l'éthique du groupe Leclerc. Nous prenons acte de votre démarche vertueuse, mais voulons savoir comment elle se traduit sur le terrain à l'égard de vos salariés ou de vos fournisseurs : est-ce vertueux de concurrencer les petits commerces locaux ou les boulangeries ? Ensuite, sur Egalim, vous n'avez pas évoqué le seuil de revente à perte ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – L'instauration d'un seuil de revente à perte par Egalim 1 a été une belle erreur ! Les prix des produits alimentaires ont augmenté de 10 %. Nous aurions pu compenser une partie de l'inflation par ce biais...

**M. Laurent Duplomb.** – Il n'y a pas eu de ruissellement !

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous sortons d'une période de déflation qui a laminé notre système industriel, dans une course à la mondialisation. On revient à une période inflationniste, car il faut financer de nouveaux modèles économiques qui coûtent plus cher à produire, même s'ils sont destinés à être moins coûteux en intrants. L'inflation touchera avant tout les salariés et les retraités dont les revenus ne sont pas indexés sur les prix. Il n'y a pas eu de politique de revalorisation salariale ces dernières années. Il est très difficile pour un jeune couple d'acheter un appartement, car le banquier prend en considération les revenus permanents pour accorder un emprunt, non les primes. Il faut donc réhabiliter les politiques de concurrence, pour qu'elles s'appliquent à tous : grandes surfaces, librairies, boulangeries, Gafam, etc. Tous les boulangers ne sont pas petits – voyez l'enseigne Paul, etc. – et le secteur a gagné de l'argent pendant la pandémie. Il faut aussi que l'État accompagne les consommateurs dans la transition vers une nouvelle économie, comme il le fait dans le bâtiment, et mener une politique de revenus en France. Vous voyez que je ne suis pas ultralibéral.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Mais où sont passées les recettes liées au seuil de revente à perte ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Le SRP et l'interdiction de faire des promotions au-delà d'un certain taux ont été transférés sur la baisse des prix des marques de distributeur et sur les promotions sur les produits non alimentaires. Il n'y a pas eu de ruissellement. Nos marges – 1,9 % – n'ont pas augmenté et restent faibles à l'échelle européenne. Il n'y a pas de contentieux avec la puissance publique sur le seuil de revente à perte.

**Mme Amel Gacquerre.** – La France est l'un des pays qui possèdent la surface commerciale la plus étendue, puisque l'on a autorisé la création de 80 millions de mètres carrés de surface commerciale ces quarante dernières années. Le développement du numérique entraîne la décroissance du commerce physique et pose la question des friches urbaines : quelle est votre vision concernant l'urbanisme commercial ? L'objectif de « zéro

artificialisation nette » a été affirmé. On connaît l'opposition entre les commerces de centre-ville et ceux de périphérie.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – L'aménagement du territoire, la logistique, le transport sont un vaste sujet, mais nous n'avons pas d'interlocuteur. Il s'agit pourtant d'enjeux de long terme. Nous arrivons au bout d'un système. Je rappelle que les centres Leclerc sont nés en centre-ville, mais que nous en avons été chassés. Ce n'est pas nous qui avons créé les ZAC, les ZAD, etc. Les élus de centre-ville voulaient réserver la ville aux commerces « nobles », et les grandes surfaces, les garagistes, les petits hôtels F1, les hôpitaux ont été relégués en périphérie. L'heure était à la voiture. Cela a accéléré l'apparition des hypermarchés. Le Carrefour de Sainte-Geneviève-des-Bois est apparu en 1964 ; 10 ans après, la loi Royer était promulguée pour limiter l'extension des grandes surfaces. La France s'est couverte de supermarchés en dix ans, un rythme d'expansion comparable à celui d'Amazon aujourd'hui.

C'est ce modèle du *one-stop shopping* qui est remis en cause actuellement. Où devons-nous aller pour exercer la fonction commerciale ? Leclerc est omnicanal. Nous n'avons pas d'idéologie en faveur du numérique, de l'hypermarché, de la livraison à domicile, etc. Nous adaptons notre politique d'offre à plusieurs canaux : *drive*, *click and collect*, achat en hypermarché, livraison à domicile, etc. Notre agilité logistique nous permet de livrer au prix de l'hypermarché à Paris, alors que n'y avons pas de magasins. C'est aussi un moyen pour nous de nous prémunir contre l'imprévisibilité de certains élus... Les discussions avec la ville de Paris sont surréalistes : comment réintroduire des commerces dans Paris en interdisant aux voitures de stationner ou de circuler ? De plus s'il faut reconstruire de nouveaux commerces en ville, cela suppose de bétonner encore davantage, et ce n'est pas très écologique. Nous n'avons pas d'interlocuteur pour parler d'urbanisme. Je n'ai jamais rencontré le ministre du commerce depuis trois ans, sauf une fois dans le train. Nous n'avons pas de ministre attiré de la consommation. Nous manquons d'une structure permanente dépolitisée pour discuter de ces sujets et définir des stratégies à long terme d'investissement.

**Mme Marie Evrard.** – La défense des filières agricoles françaises est l'affaire de tous. Chacun doit jouer le jeu pour les défendre et faire revenir en France les productions agricoles disparues, comme les cornichons dans l'Yonne. Comment aider à cette relocalisation agricole ? Lors du confinement, vous aviez mis en avant la vente de produits frais, notamment des fruits et légumes : cet engagement est-il toujours d'actualité ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous aidons les filières à s'organiser. Dans le textile par exemple, Breizh Mod regroupe des entreprises bretonnes. Dans chaque région, nous sommes sollicités par des entrepreneurs. Nous sommes des gens de terroir et nous nous efforçons de valoriser les initiatives locales. Notre volonté est d'investir dans la relocalisation. Mais ce mouvement est aussi sensible chez nos concurrents : Intermarché a une forte implantation régionale ; Système U est très présent en Vendée ; Carrefour a été précurseur, il y a vingt ans, pour s'engager sur le long terme par le biais des filières qualité. La grande distribution n'est donc pas le grand broyeur que l'on décrit souvent. Nous sommes prêts à nous investir dans la défense de nos régions.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Le coût du transport des marchandises a explosé : l'acheminement d'un conteneur par fret maritime est passé de 3 000 à 17 000 euros. Cette situation est-elle toujours d'actualité ? Les magasins de votre enseigne situés dans les territoires d'outre-mer en tiennent-ils compte pour limiter l'inflation ? Avez-vous obtenu des réponses de la part des transporteurs maritimes ?

Plus de la moitié des consommateurs français jugent les prospectus commerciaux toujours utiles. Certaines enseignes les ont bannis : quelle est la position de votre groupe ?

Les caisses automatiques occupent une place croissante, notamment dans les petites et moyennes surfaces commerciales. Quelle part représente-t-elle dans le groupe Leclerc ? Cette situation emporte-t-elle des conséquences sur l'emploi ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – J'ai rencontré M. Saadé au sujet du renchérissement du transport maritime. Le marché des conteneurs a explosé. Le groupe Leclerc ne représente que 0,4 % du chiffre d'affaires de CMA CGM, et notre accord ne prévoyait ni clauses pénales ni pénalités logistiques. Au plus fort de la crise, le taux de service du transporteur était très faible – 37 % – et l'entreprise a préféré se concentrer sur l'approvisionnement du continent américain. CMA CGM a ainsi racheté le port de Los Angeles. Les intérêts français ont été renforcés ; cela explique sans doute l'absence d'intervention de l'État dans ce dossier.

Nous avons dû trouver d'autres transporteurs : cela a représenté un surcoût important pour notre groupe. L'augmentation du prix du transport se ressent davantage pour le riz et les pâtes que pour un sac d'une marque de luxe. Les conséquences sont considérables pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion. Toutefois, nous avons construit un rapport de force judicieux avec M. Saadé et le dialogue s'est organisé.

Certains adhérents du groupe Leclerc ont été les pionniers de la suppression complète des prospectus. Les expériences menées ont plutôt bien fonctionné, mais elles ont supposé un investissement pédagogique fort de nos équipes, pour favoriser le dialogue avec les consommateurs et guider leur parcours dans nos magasins. Les clients étaient incités à télécharger une application recensant les promotions en cours. Le chiffre d'affaires n'a pas diminué dans les magasins concernés, au prix d'une grande mobilisation des salariés.

Les prospectus en papier ne sont pas éternels. Toutefois, certains consommateurs, notamment les plus modestes, en ont encore besoin. Ils souhaitent également contrôler chaque ligne de leur ticket de caisse, que, pendant un temps, j'avais pensé supprimer. Certes, la disparition du ticket de caisse aurait représenté un effort modeste en faveur de l'environnement. J'insiste : la fracture digitale concerne beaucoup de nos concitoyens, et pas uniquement les personnes âgées. De nombreuses personnes utilisent les outils digitaux *a minima* – j'en veux pour preuve le million d'abonnés à nos offres basiques de téléphonie – et ne reconnaîtront jamais qu'elles ne sont pas capables d'effectuer des opérations complexes en ligne.

Le paiement sans contact s'est fortement développé depuis le début de la crise sanitaire. Les actes de paiement s'automatiseront de plus en plus et les fonctions d'encaissement diminueront. Certes, nous menons actuellement des tests avec des magasins sans caissières, mais nous favorisons la présence d'un personnel d'accueil chaleureux. Il est nécessaire de miser sur les ressources humaines, tant l'agressivité est forte sur les prix.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Vous avez investi voilà vingt ans dans le marché de l'eau et l'embouteillage de l'eau de source de montagne. Comment convaincre le consommateur de continuer à boire cette eau délicieuse alors que la bouteille plastique est aujourd'hui décriée pour ses conséquences sur l'environnement ?

Certains estiment que 98 % de la viande disponible sur le marché est d'origine cellulaire. Qu'en pensez-vous ?

Vous vous réjouissez du « quoi qu'il en coûte ». Toutefois, comment rembourser les 115 milliards d'euros qui ont été dépensés et qui pèseront sur les deux prochaines générations ? Pensez-vous que le pouvoir d'achat des Français a augmenté, alors que nos concitoyens pensent le contraire ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous utilisons davantage de plastique recyclé et recyclable. De plus, nous construisons notre propre filière autour du plastique, ce qui suscite des tensions avec certains élus locaux.

Monsieur Boyer, j'ai le sentiment que vous êtes auvergnat. Les écologistes estiment que transporter l'eau d'Auvergne jusqu'en Bretagne n'est pas très respectueux de l'environnement.

Nous ne vendons pas de viande cellulaire : au moins 97 % des viandes que nous vendons sont d'origine française.

Pour ce qui concerne le « quoi qu'il en coûte », ...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – M. Leclerc n'est pas Président de la République !

**M. Jean-Marc Boyer.** – Non, mais il semble satisfait de la politique actuelle.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – ... je ne veux pas être instrumentalisé politiquement. Mais je ne peux pas m'empêcher de comparer avec mes collègues européens : par exemple, le groupe belge Delhaize a fermé beaucoup de magasins et a licencié de nombreux salariés dans les pays d'Europe centrale, qui n'ont pas mis en place des dispositifs d'aide aux entreprises.

À l'inverse, la situation française est plus enviable : les chauffeurs de taxi ou les restaurateurs – entre autres – ont été soutenus et notre économie a tenu le coup : contrairement à l'Allemagne, nous ne connaissons pas de creux actuellement et notre moteur économique n'est pas altéré. J'espère que la situation sanitaire s'améliorera. En outre, les circuits logistiques fonctionnent bien et ont su s'adapter aux mouvements d'accordéon de notre économie.

J'ai lu le *Figaro Magazine* la semaine dernière, selon lequel ces aides représentent un coût énorme. Je souscris à ce constat, mais je pense que nous pouvons surmonter ce défi. La nouvelle économie représente une occasion fantastique pour la France. Acceptez de recevoir cette note d'optimisme : à l'heure actuelle, nos industriels accélèrent. Toutefois, le débat sur les coûts de production reste central, y compris en vue de relocaliser certaines industries, notamment agroalimentaires.

**Mme Martine Berthet.** – Vous vous posez en sauveur pour les masques et les autotests, mais vous constituez des stocks pour distribuer ces produits et vous asséchez l'approvisionnement des pharmaciens. Or ces derniers sont des acteurs essentiels du maillage sanitaire.

Vous m'opposerez le prix moins élevé auquel vous vendez ces articles. Mais vous pouvez compenser vos marges grâce à d'autres produits, contrairement aux pharmaciens. Êtes-vous conscient de mettre en difficulté ces professionnels de santé ? Poursuivrez-vous le grignotage du marché de la santé ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous aurez compris que Mme Berthet est pharmacienne !

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – J'aime autant ma pharmacienne que ma boulangère ! Les querelles entre pharmaciens et épiciers sont ancestrales. Je n'ai rien contre les pharmaciens, qui ont fait preuve de pédagogie face à la maladie et joué un rôle important pour tester et vacciner la population. Je regrette toutefois que les salariés du groupe Leclerc n'aient pas droit au titre de pharmacien, mais de diplômés de pharmacie.

Dans un premier temps, nous avons acheté des masques uniquement pour notre personnel – en deux jours, nos 140 000 salariés ont besoin d'un million de masques. Lorsque nous avons eu l'autorisation de les vendre, nous nous sommes vite aperçus que nous étions plus efficaces que les grossistes répartiteurs. Nous avons en quelque sorte aidé la filière pharmaceutique à acheter les masques à un meilleur prix. Je pense que ces querelles corporatistes nous tuent.

Les autotests n'étaient plus disponibles en pharmacie, alors que Leclerc en vendait au Portugal et Aldi en Allemagne. Un jour de transport était nécessaire pour les acheminer jusqu'en France. Les prix ont été divisés par cinq. Là encore, il s'agit d'un problème concernant davantage les grossistes répartiteurs que les pharmaciens. Ces derniers ne se placent pas dans une politique d'achat, mais de vente. Plutôt que d'opposer nos professions, nous aurions gagné du temps à nous parler. Mais la situation s'est améliorée : beaucoup de nos magasins ont abrité des centres de vaccination accueillant de nombreux professionnels de santé.

**M. Fabien Gay.** – Je suis l'un de vos électeurs hebdomadaires puisque je me rends chaque semaine au centre Leclerc du Blanc-Mesnil.

On demande à la fois à la grande distribution de mieux rémunérer les agriculteurs et de proposer les prix les plus bas aux consommateurs. Certes, les prix sont plus transparents, mais peut-être faudrait-il désormais améliorer la transparence sur les marges.

Les salaires sont peu élevés dans la grande distribution – dans votre groupe comme ailleurs. Je vous serais reconnaissant de ne pas formuler la même réponse qu'Alexandre Bompard en soutenant que vous êtes formidable. Vos 140 000 salariés ont été en première ligne durant la crise sanitaire. Vous vous revendiquez du gaullisme social : vous devez donc non pas verser des primes à vos employés, mais augmenter les salaires – ce faisant les cotisations sociales alimenteront les caisses de la Sécurité sociale.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Vous avez raison : je suis d'accord avec votre analyse !

**M. Fabien Gay.** – Dès demain, je manifeste devant l'un de vos magasins !

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Certes, certains salaires sont trop bas, mais notre secteur n'est pas le plus mauvais élève du paysage économique français.

Je souscris aux positions défendues dans votre journal, l'*Humanité* : les salaires devraient être revalorisés par branche. Mais le salaire coûte plus que ce qui est versé au salarié, puisqu'il supporte les cotisations sociales.

Comme mon père avant moi, je suis favorable à la TVA sociale, c'est-à-dire à la fiscalisation d'une partie des charges sociales afin de lutter contre la concurrence des produits chinois, sur lesquels ne pèsent pas les charges sociales françaises. La base fiscale serait ainsi considérablement élargie.

Je plaide pour une revalorisation des salaires, mais aussi pour la diminution des coûts de production.

**M. Fabien Gay.** – Je ne conserverai que la première partie de votre phrase !

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Une augmentation unilatérale des salaires entraînerait l'opposition des petits patrons. Une réforme fiscale est donc aussi nécessaire.

**M. Yves Bouloux.** – Lors de votre dernière audition au mois de juin 2020, vous pensiez que la crise conforterait le modèle français de consommation, plus qualitatif et donc plus rémunérateur pour les filières. Après dix-huit mois, êtes-vous toujours de cet avis ?

Par ailleurs, les variations de prix constatés sur les produits alimentaires ont-elles transformé les modes de consommation des Français ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – La crise accélérera la mise en œuvre du modèle issu des États généraux de l'alimentation. Nous mangerons moins de viande, mais celle-ci sera de meilleure qualité. Nous mangerons aussi moins de sel et de sucre.

Les industriels font de gros efforts à cet égard, mais pas aussi rapidement que le voudraient nos enfants.

Nous devons veiller à ce que le coût d'une meilleure alimentation ne devienne pas prohibitif : ne mélangeons pas les conséquences de la crise et les effets d'aubaine. Le prix du cacao augmentera de 40 %, celui de l'aluminium de 60 % : face à ce mur d'inflation, nous devons affronter de nombreuses spéculations sur le prix des matières premières.

**Mme Patricia Schillinger.** – Les Français sont très sensibles au pouvoir d'achat, mais aussi à l'environnement, et ce que je constate dans vos magasins, c'est qu'on y trouve encore bien trop d'emballages : comment pourriez-vous pousser les industriels à moins emballer leurs produits ? Ensuite, vous dites promouvoir le *made in France*, mais dans les magasins, on voit bien trop de fruits et de légumes venus d'Espagne ; pourquoi tant de courgettes espagnoles, alors que nous en produisons aussi : comment faire ? Vous avez été un pionnier pour le *drive*, c'est une bonne chose puisque cela rencontre une demande, mais les anciens n'y ont pas ou peu accès, envisagez-vous de faire de la livraison à domicile ? Enfin, je ne vois pas beaucoup de personnes handicapées parmi vos salariés dans vos magasins, alors que l'inclusion est importante, on en a besoin.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Moi aussi comme Breton, j'aime qu'on mange breton, mais il ne faut pas perdre de vue que nous exportons aussi, les Espagnols achètent des produits français, il y a des magasins Carrefour et Auchan en Espagne : on ne peut pas jouer à sens unique. Regagner sa souveraineté, ce n'est pas se replier, mais exporter des produits à forte valeur ajoutée et importer des produits à moins forte valeur ajoutée. Je suis étonné quand



j'entends dire qu'il faudrait manger seulement ce que l'on produit localement ; la souveraineté nationale, ce n'est pas de manger breton en Bretagne, car ce serait une régression, on se nourrirait principalement de pommes de terre, de choux et de cochon : nous avons besoin d'une économie d'échanges. Les Espagnols produisent les fruits 75 % moins cher que nous, c'est le résultat d'un ensemble de facteurs, et quand on parle d'augmenter les salaires dans le secteur on envisage de creuser encore l'écart.

Le *drive* est un succès, nous réalisons 47 % du marché, les gestionnaires des magasins sont à l'initiative, selon la demande locale. Des centres Leclerc font aussi de la livraison à domicile, en collaborant avec des *start-up* des métiers de la livraison, nous travaillons le sujet.

Je suis personnellement engagé sur le handicap, nos enseignes sont très impliquées, nous avons un plan avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) pour développer l'emploi, les choses avancent.

Les emballages étaient en net recul avant la crise sanitaire, mais les consommateurs se sont détournés du vrac avec le covid-19. La réduction des emballages est un sujet de partenariat avec les industriels, un sujet global avec les interprofessions, nous en avons conscience. Mais à aller trop vite, on peut aussi créer des problèmes : quand on a supprimé les emballages intermédiaires, *Food Watch* nous a fait remarquer des phénomènes de transmission des encres aux produits, par porosité, lorsque les paquets, par exemple de pâtes alimentaires, étaient stockés longtemps dans des conditions humides, avec des risques de perturbateurs endocriniens : nous avons dû alors, contre ces phénomènes, rétablir les emballages intermédiaires.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Vous évoquez une perspective d'inflation plus forte et durable, je rejoins Fabien Gay pour dire qu'il faut des négociations salariales, parce que le pouvoir d'achat passe d'abord par les salaires. Votre position vous place au plus près des évolutions de consommation : comment les plus précaires s'adaptent-ils aux changements actuels ? Constatez-vous des inflexions notables, de nouveaux comportements, pour les plus précaires et plus largement ? Vous conduisez des actions contre la précarité alimentaire : quel bilan en faites-vous ?

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Nous sommes le premier partenaire des banques alimentaires, et ce n'est pas pour la défiscalisation, c'est une sensibilité bien ancrée dans notre groupe. Jusqu'à une année avant la crise sanitaire, les prix des produits « premier prix » diminuaient un peu partout et les *hard discounters* devenaient des *soft discounters*, avec des marques nationales, ils évoluaient vers un modèle de gamme moyenne. Avec la crise, nous avons remis des produits « premier prix » partout, ils représentent 10 % de nos ventes, c'est un domaine où les *hard discounters* tirent le marché – un marché qui évolue, avec de nouvelles enseignes qui arrivent y compris dans les agglomérations moyennes, avec Noz, ou encore le Néerlandais Action et le Russe Mere, il ne faut pas lâcher pied.

Jamais, depuis que j'ai rejoint le groupe Leclerc en 1979, je n'ai été autant interpellé sur le pouvoir d'achat. C'est très impressionnant, et je crois que nous avons des possibilités d'agir, en envisageant y compris le blocage des prix sur les produits de première nécessité – nous sommes parfaitement à l'aise en la matière parce que nos marges sont transparentes. Je me sens conforté dans mon action, y compris dans notre échange d'aujourd'hui, et l'idée me va bien de rempiler pour agir davantage sur le plan social. Ce qui

nous tue, c'est la rente, sur le plan économique, social, politique, et il faut regarder pour qui on travaille. Quelque deux mille boulangers travaillent chez Leclerc, et je sais que quand ils fabriquent le pain « premier prix », ils en sont fiers et ils y mettent tout leur métier.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Attention à ne pas tirer sur l'industrie du plastique, qui est un matériau très utile, on l'a vu pendant la crise sanitaire. Les industriels du plastique ont fait de très grands progrès et ils ne doivent pas être tenus pour responsables de l'incivisme de certains de nos compatriotes, qui jettent leurs déchets dans la nature.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Je suis bien d'accord avec vous.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci chaleureusement pour votre participation à nos travaux.

**M. Michel-Édouard Leclerc.** – Je vous remercie également, j'apprécie beaucoup la qualité des échanges que nous avons eus tout au long de la crise sanitaire. Pendant une crise, il faut communiquer et pouvoir se faire confiance, c'est très important d'avoir des élus qui posent des questions informées, raisonnables, et qui écoutent les réponses, alors que notre système politique est contesté, et que nous vivons, passez-moi l'expression, un moment un peu pourri... Alors que nous subissons des violences et des menaces d'une partie de l'opinion, il est important de débattre franchement, sans s'épargner les questions qui gênent, je ne vous en voudrai donc pas de continuer à nous « titiller ».

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

### **Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons la proposition de loi, transmise par l'Assemblée nationale, pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur. Ce texte comporte neuf articles et sera examiné en séance publique le mercredi 26 janvier prochain.

Il reprend plusieurs dispositions adoptées à l'unanimité au Sénat en 2019, lors de l'examen de la proposition de loi de Martial Bourquin – je lui rends hommage – visant à rendre effectif et à renforcer le plafonnement des frais bancaires, puis reprises dans le compromis qui avait été trouvé en commission mixte paritaire (CMP) sur ce qui allait devenir la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite « loi ASAP »), avant d'être censurées par le Conseil constitutionnel en tant que cavaliers législatifs. Il en laisse cependant d'autres de côté, alors même que le Parlement s'était mis d'accord il y a moins d'un an...

Je salue le rapporteur pour avis de la commission des finances, Jean-Baptiste Blanc, que j'invite à intervenir autant qu'il le souhaitera.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Si l'on devait attribuer l'importance du sujet au nombre de fois où il est abordé, nul doute que l'assurance emprunteur serait dans le peloton de tête. C'est en effet la troisième fois en trois ans que nous en sommes saisis, après

que nous avons, comme vous l'avez rappelé, adopté à l'unanimité la proposition de loi de Martial Bourquin en 2019, puis trouvé un compromis, à l'initiative du Sénat, lors de la CMP ASAP en 2020.

Le sujet de l'assurance emprunteur est important et touche au quotidien de nombre de nos concitoyens, qui sont engagés dans un prêt immobilier ; l'accession à la propriété reste un projet de vie largement partagé, quoi qu'en disent certains ministres... Mais son importance ne réside pas seulement dans le fait que des millions d'emprunteurs sont couverts par une telle assurance ; elle est également et même avant tout liée au fait que ce sujet de l'assurance mêle des considérations liées à la solidarité, à la mutualisation des risques et à l'égalité d'accès à la propriété pour les personnes fragiles. La discussion est donc bien plus vaste que la seule question des gains de pouvoir d'achat si souvent mise en avant, et c'est avec ces enjeux en tête, qui nous ramènent à la cohésion de la société et à la façon dont elle s'organise, que j'ai conduit mes travaux.

Le marché de l'assurance emprunteur représente 7 milliards d'euros par an, et réunit deux types principaux d'acteurs : les bancassureurs et les assureurs que l'on dit « alternatifs ».

Traditionnellement, il existe deux types de contrats d'assurance emprunteur, correspondant à ces deux types d'acteurs. D'un côté, il y a des contrats « groupe bancaire » mutualisés : pour octroyer un crédit à tous ses clients, le bancassureur mutualise le risque entre les profils à risque et les profils sans risque. De ce fait, une personne âgée, malade ou en difficulté sur le marché du travail paie un peu moins de cotisations qu'elle ne le devrait au regard de son profil, quand un jeune cadre sans risque paie légèrement plus que si le tarif était uniquement adapté à son profil de risque. Il s'agit donc d'une forme de solidarité entre catégories de la population. Je précise que la surtarification n'est pas équivalente à la sous-tarification : sans mutualisation des risques, une personne âgée ou malade paierait beaucoup plus, mais une personne sans risque paierait seulement un peu moins. On le voit, la mutualisation participe de l'égal accès à l'emprunt immobilier de nos concitoyens.

De l'autre côté existent les contrats dits « alternatifs », proposés par des assureurs externes, c'est-à-dire des contrats dont le tarif dépend vraiment, et uniquement, du profil de risque du client. Le tarif est donc individualisé ; il n'y a pas de mutualisation des risques. Par conséquent, cette solution est beaucoup moins accessible aux profils à risque, pour lesquels les tarifs seraient excessifs.

Pour ne rien simplifier, les bancassureurs historiques développent eux aussi de plus en plus, bien que cela reste minoritaire, des contrats alternatifs, en interne, pour s'aligner sur la concurrence et ne pas perdre leurs clients qui seraient attirés par la tarification individuelle proposée par les assureurs externes.

Aujourd'hui, à la suite de l'intervention du législateur en 2010, 2014 et 2017, la concurrence sur ce marché fonctionne bien. Je n'ignore pas que certaines manœuvres dilatoires de la part des prêteurs continuent d'exister, mais elles sont – heureusement - marginales au regard du grand nombre de prêts.

Ce constat est dressé par le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), dont le bilan de l'an dernier fait autorité en la matière. Ce rapport est très souvent cité à l'appui des différents arguments. Selon ce dernier, premièrement, la concurrence a permis de baisser les prix de l'assurance emprunteur de 20 % à 40 % pour les clients. Deuxièmement, cette baisse

des prix s'est même souvent accompagnée d'un renforcement des garanties. C'est bien le signe que le marché est devenu concurrentiel et que notre intervention a porté ses fruits.

Troisièmement, le rapport conclut qu'un processus de démutualisation a débuté : les tarifs pour les plus de 55 ans, qui, certes, ne sont pas les plus nombreux, ont augmenté de 33 % en moyenne. Pourquoi ? À la fois parce que le risque moyen du portefeuille des bancassureurs a augmenté, leurs clients sans risque étant parfois partis à la concurrence, et parce que, sachant que les profils à risque n'intéressent pas les nouveaux acteurs, les banques compensent la baisse de leurs marges en augmentant les tarifs sur ces derniers. C'est cynique, mais c'est un constat avec lequel nous devons composer lorsque nous élaborons la loi.

Selon le CCSF, la concurrence fonctionne donc bien sur ce marché, à rebours de ce qui est parfois avancé dans le débat public. Je rappelle que le CCSF n'est pas partisan, puisque ses constats sont validés à la fois par des associations de consommateurs, les banques, les assurances et des experts. Sinon, ses rapports ne sont pas publiés.

Nombre d'informations erronées circulent malheureusement dans le débat public. Par exemple, il est parfois dit que le fait que les bancassureurs aient conservé 85 % du marché serait la preuve qu'ils le verrouillent. Or c'est tout le contraire : s'ils ont conservé leurs parts de marché, c'est parce qu'ils ont baissé leurs tarifs et qu'ils ont développé, eux aussi, des contrats alternatifs internes. Le premier mérite de la concurrence est justement d'avoir rendu le marché contestable et d'avoir contraint les acteurs historiques à se réinventer et à innover dans les services proposés.

Cette proposition de loi comporte deux titres. Le titre I<sup>er</sup> autorise à résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur. Aujourd'hui, grâce à notre intervention, la résiliation est déjà possible si elle est réalisée dans les deux mois qui précèdent la date d'échéance. Désormais, il n'y aurait donc plus de contrainte de calendrier, et l'assurance emprunteur aurait le même statut que l'assurance d'un téléphone, par exemple. Je rappelle que, contrairement à la quasi-intégralité des contrats d'assurance, le contrat d'assurance emprunteur n'est résiliable que par le client. Il ne l'est jamais par l'assureur, même si le client se met à fumer, tombe malade ou décide de pratiquer un sport à risque.

Les autres articles de ce titre reprennent en partie des dispositions du compromis ASAP, bien souvent en les édulcorant. Ainsi, l'article 2 prévoit que les décisions de refus du prêteur sont explicites et motivées ; l'article 3 oblige l'assurance à mettre à disposition de l'assuré les informations relatives à son droit de résiliation ; l'article 4 encadre les délais d'émission de l'avenant au contrat de crédit ; l'article 5 prévoit des sanctions administratives en cas de manquement aux obligations de bonne information du client.

Les travaux que j'ai menés avec Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis de la commission des finances, nous ont conduits à considérer que, derrière la bonne intention, derrière l'apparent bon sens de cette possibilité de résiliation à tout moment, se cachaient beaucoup trop de risques et de menaces pour que le jeu en vaille la chandelle.

Pour résumer, nous sommes face à la question suivante : la résiliation à tout moment va-t-elle créer de nouveaux gains de pouvoir d'achat ? Et ces gains valent-ils que l'on prenne le risque d'accélérer la démutualisation et d'exclure certaines catégories de la population de l'accès à l'emprunt, en raison des tarifs élevés qu'elles devront payer ?

Je me suis forgé la conviction suivante : non, la résiliation à tout moment ne créera pas de nouvelles économies, malgré sa simplicité, et oui, le risque d'exclusion est réel – il est déjà à l'œuvre et observable, indépendamment de toute appréciation morale sur le comportement des banques.

La proposition de loi ne créera pas de nouveaux gains de pouvoir d'achat, contrairement aux autres réformes que nous avons votées par le passé. Premièrement, cela fait plusieurs années qu'il est autorisé de résilier. Les personnes sans risque qui ont un intérêt à le faire l'ont donc déjà en partie fait. La véritable mise en concurrence a eu lieu lorsque les emprunteurs ont reçu le droit de résilier durant chacune des années du prêt. Il est très peu probable que la période de deux mois à respecter explique que certains ne l'aient pas encore fait, tant les blocages restent marginaux. L'explication réside bien plutôt dans le fait qu'ils ne souhaitent pas le faire, qu'ils ignorent qu'ils en ont le droit depuis quatre ans, ou que leur prêteur leur a proposé une contre-offre satisfaisante.

Ce n'est pas parce que la période de résiliation passe de deux à douze mois que, soudainement, nombre d'emprunteurs vont passer de l'ombre à la lumière et être libérés de leur captivité. Je le redis, ce droit existe déjà.

Surtout, et c'est le deuxième argument, les profils qui ont le plus à gagner de la mise en concurrence sont les profils peu risqués, souvent jeunes et cadres. Or ce ne sont pas ces profils qui sont victimes des manœuvres dilatoires de certains prêteurs. D'une part, ils sont souvent les mieux informés de leur droit, notamment du fait qu'il existe une contrainte calendaire à respecter. Ils sont également les moins découragés par la nécessité d'engager des démarches commerciales. D'autre part, ce ne sont pas eux qui sont victimes des manœuvres dilatoires liées au droit actuel : ils sont trop « précieux » pour le banquier pour qu'il tente de les piéger. Leur insatisfaction lui coûterait trop cher, puisqu'il risquerait de perdre sa réputation auprès d'une clientèle attractive, ainsi que de tous les à-côtés – autres membres du couple ou de la famille, conseils financiers...

La résiliation à tout moment est donc un coup d'épée dans l'eau : elle est animée de bonnes intentions, mais sans résultat. Le montant des économies escompté, entre 5 000 et 15 000 euros, voire 30 000 euros, est tout à fait fantaisiste : sur dix ans, les chiffres officiels s'élèvent, en moyenne, à 1 300 euros. Ce n'est pas négligeable, mais c'est sans commune mesure avec ce que les partisans de la mesure indiquent...

Par ailleurs, la résiliation à tout moment aurait des effets négatifs sur les publics âgés ou fragiles ou vulnérables. C'est déjà le cas, avec la hausse des tarifs de 30 % pour les plus de 55 ans. Par anticipation, et même si c'est cynique, il est certain que les bancassureurs vont augmenter les tarifs sur les personnes qui n'intéressent pas la concurrence ; or, sauf à fixer nous-mêmes dans la loi les tarifs d'assurance, c'est une évolution que nous ne pouvons pas interdire. Nous pouvons cependant ne pas l'accélérer, ne pas mettre de carburant dans le moteur.

Il ne s'agit pas d'une question des jeunes contre les personnes âgées, mais de savoir si des gains hypothétiques et faibles valent que l'on renforce la démutualisation déjà à l'œuvre. En plus d'accélérer ce phénomène au détriment des plus fragiles, une résiliation à tout moment est la porte ouverte à un vaste démarchage téléphonique.

Avec le rapporteur pour avis, je vous proposerai donc un amendement qui tend à revenir au compromis trouvé dans la loi ASAP, lequel renforce considérablement

l'information du consommateur et la clarté du droit. En effet, si cette proposition de loi instaure la résiliation à tout moment, elle n'assure en rien que les consommateurs soient informés de cette possibilité. Or le compromis de la loi ASAP est bien plus sécurisant, puisqu'il oblige l'assurance à informer chaque année l'assuré de son droit de résiliation et le prêteur à donner l'intégralité de ses motifs de refus et à les spécifier, et il crée un système de sanctions administratives, donc rapides, en cas de manquement. Pour accroître encore cette possibilité, le compromis ASAP clarifie ce qu'il faut comprendre par « date d'échéance », pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté possible, aucune incertitude dans laquelle s'engouffreraient certains prêteurs déloyaux. Je suis convaincu que nous ferons, ainsi, œuvre utile.

Le titre II de la proposition de loi concerne l'accès à l'assurance emprunteur des personnes malades ou l'ayant été. Ces personnes font aujourd'hui face à d'innombrables difficultés et, souvent, elles doivent s'acquitter de surprimes exorbitantes et bénéficier de garanties au rabais... C'est inacceptable et déshumanisant pour ces personnes, pour lesquelles l'achat d'une résidence représente souvent la possibilité de se projeter à moyen terme et de vivre une vie normale en dépit de l'affection. En outre, cela donne l'impression aux patients en rémission ou guéris qu'ils n'en auront jamais vraiment fini avec la pathologie, malgré le long combat qu'ils lui ont livré.

Nous sommes convaincus, avec Jean-Baptiste Blanc, que la loi doit évoluer fermement sur ce sujet et remettre l'humain au cœur du dispositif. Je rappelle l'existence de la convention Aeras (« s'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé »), qui est supposée faciliter l'accès à l'emprunt, mais toutes les associations entendues ont regretté son inefficacité... Or le texte qui nous est soumis ne fait qu'inviter les membres de cette convention à négocier pour tenter de réduire le délai du droit à l'oubli et y intégrer de nouvelles pathologies, ce qui n'est pas à la hauteur des enjeux.

Cette situation n'est plus tenable, surtout que le niveau des marges en assurance emprunteur permet largement d'envisager que tout un chacun ait accès à une couverture sans exclusion, sans devoir se remémorer des épisodes douloureux devant son assureur.

Nous souhaitons donc prendre une mesure importante : nous vous soumettrons un amendement supprimant le questionnaire médical pour tous les prêts immobiliers de moins de 200 000 euros qui se terminent avant que l'emprunteur ait 65 ans. Nous aurions voulu aller plus loin, mais cette double condition permet de s'assurer que la mesure ne conduira pas les assureurs à augmenter aveuglément les tarifs sur les personnes âgées. Si vous empruntez à 50 ans pour vingt ans, vous aurez fini de rembourser le prêt après vos 65 ans, et le prêteur aura le droit de vous soumettre à un questionnaire médical. Notre mesure bénéficiera donc, en moyenne, à tous les emprunteurs qui ont moins de 45 ans, c'est-à-dire la vaste majorité.

Je n'aborde pas ici les autres amendements qui seront soumis à votre examen lors de la discussion.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour ce travail de fond. Il illustre combien notre persévérance peut conduire à des mesures précises et utiles à nos concitoyens.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Je remercie Daniel Gremillet pour notre excellente coopération sur ce texte. Les trois amendements que nous avons déposés en commun ont été adoptés hier après-midi par la commission des finances, et je suis en plein accord avec ses autres propositions.

Un système d'assurance doit permettre une solidarité entre assurés, sans oublier les plus fragiles, et non au profit exclusif de ce que les assureurs appellent les « bons risques ».

C'est pourquoi nous avons proposé une mesure ambitieuse : la suppression du questionnaire médical, afin de permettre aux profils les plus « risqués » d'accéder à la propriété. Ce questionnaire conduit à appliquer des surprimes sans lien avec le risque réel sur l'espérance de vie ; c'est bien le principe de l'assurance que de protéger contre les aléas de la vie. Les conditions précises peuvent encore évoluer d'ici à l'examen en séance publique. Nous devons tous en discuter afin que le Sénat, une nouvelle fois, fasse progresser le système de l'assurance emprunteur au bénéfice de tous. Nous donnerons ainsi une vraie substance au titre II de la proposition de loi, qui contient, pour l'instant, une incitation à négocier bien insuffisante.

L'autre nécessité est de faciliter l'exercice du droit de résiliation. Ce droit existe, et la concurrence est déjà réelle sur le marché de l'assurance emprunteur. Grâce aux évolutions législatives survenues depuis dix ans, un quart des contrats d'assurance emprunteur sont des contrats « alternatifs », qui ont fait baisser le prix de l'assurance emprunteur, sauf pour les plus de 55 ans, selon le CCSF. Ce dernier point doit attirer notre attention, car il y a un vrai risque qu'une généralisation des contrats alternatifs conduise à une moindre mutualisation des risques entre assurés. La concurrence est d'ores et déjà ouverte pour les « bons profils » : c'est des plus fragiles que nous devons le plus nous préoccuper.

Il faut également éviter une multiplication des actions de démarchage, que favoriserait la résiliation à tout moment : le dernier bilan du démarchage téléphonique publié par le CCSF il y a trois semaines montre que les démarcheurs en assurance ne suivent pas toujours les bonnes pratiques pour le recueil du consentement.

Nous avons donc proposé de revenir au compromis intervenu entre les deux assemblées sur la loi ASAP et soutenu par le Gouvernement, même si ce dernier semble avoir changé d'avis par la suite. La date de résiliation sera donc parfaitement claire et connue des emprunteurs. Je soutiens également pleinement les autres propositions du rapporteur au fond, qui permettront d'éviter les manœuvres dilatoires existant encore dans certains réseaux bancaires, comme je l'ai moi aussi constaté au cours de mes auditions.

En résumé, nous avons l'opportunité, avec ces mesures, de supprimer les discriminations liées à l'état de santé dans l'assurance emprunteur et de préserver un bon niveau de mutualisation, afin de permettre un accès pour tous à l'assurance emprunteur à un coût abordable.

**Mme Marie Evrard.** – Avec 1,2 million de transactions, 2021 a été l'année de tous les records pour le marché de l'immobilier.

Des taux particulièrement bas, la volonté d'être propriétaire de sa résidence principale ou le souhait de se mettre au vert après les confinements successifs – on le voit notamment dans l'Yonne – sont les principales explications à cette tendance, qui confirme l'attachement viscéral des Français à la pierre. La proposition de loi est donc particulièrement importante pour accompagner la réalisation d'un acte majeur dans la vie de nos compatriotes : l'achat immobilier.

Souscrite à l'occasion d'un emprunt immobilier, l'assurance emprunteur est limitée à la période de crédit et assure le paiement de celui-ci en cas de décès et, généralement, d'invalidité et d'incapacité. Elle constitue une condition d'obtention du crédit immobilier par l'établissement prêteur.

Théoriquement libres de choisir leur contrat d'assurance et la compagnie auprès de laquelle ils vont le souscrire, la grande majorité des consommateurs ne recourent pas à cette liberté et ne font pas appel à la concurrence. Pourquoi ? Parce que, déjà satisfaits d'avoir obtenu leur prêt immobilier – souvent, avec difficultés –, ils ne se préoccupent pas de ce sujet, qu'ils connaissent mal ou pas du tout.

Pourtant, un rapport du CCSF indique que le recours à cette liberté et à la concurrence est source d'importantes économies.

En changeant à tout moment d'assurance et en mettant en concurrence son assurance emprunteur, un jeune contractant un emprunt pour acheter son logement pourra économiser jusqu'à 3 800 euros en moyenne sur la durée de son prêt de vingt-cinq ans.

La proposition de loi telle qu'elle est sortie des travaux de l'Assemblée nationale propose une ouverture complète du marché de l'emprunteur. Elle introduit ainsi un droit de substitution de son assurance emprunteur à tout moment, *via* le mécanisme de la résiliation infra-annuelle.

Cette mesure va permettre de redistribuer, sans dépense publique supplémentaire, du pouvoir d'achat aux ménages et soutenir l'effort du Gouvernement en la matière.

Faciliter l'accès à l'emprunt et à l'assurance emprunteur des personnes ayant été atteintes de pathologie de longue durée constitue le second pilier de cette proposition de loi. La convention Aeras a d'ailleurs amélioré l'accès à l'assurance emprunteur pour ces personnes.

À cet égard, l'article 7 est un message de confiance envers toutes les parties prenantes, pour relancer les discussions et identifier les progrès pouvant être accomplis afin de renforcer le droit à l'oubli.

Parce que nous sommes soucieux du pouvoir d'achat des Français et attachés à la liberté et à la justice sociale, le groupe RDPI soutiendra sans réserve l'esprit du texte initial, voté par la quasi-unanimité des députés, dont le groupe Les Républicains. Nous serons donc défavorables à l'amendement du rapporteur, qui souhaite revenir sur ce consensus, en proposant une résiliation du contrat chaque année.

**M. Fabien Gay.** – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur rapport.

La question qui nous est posée est cruciale. Je crois que ce sera un véritable enjeu des dix à vingt prochaines années. En effet, les États-Unis, avec les mises en orbite réalisées par SpaceX, sont en train d'entourer la Terre pour contrôler des données concernant l'ensemble de l'humanité. Sur ce plan, les Chinois et les Européens sont très en retard. Or on sait qu'aujourd'hui la véritable bataille se joue sur les données, notamment les données de santé, que nous ne maîtrisons déjà plus complètement en France et en Europe.

Demain, les assurances privées seront directement connectées à nos données de santé : aussi fou que cela puisse paraître, je pense que, dans vingt ans, un certain nombre de



paramètres de notre vie seront ajustés en fonction de nos problèmes de santé – y compris les prêts bancaires.

Je souscris à la suppression du questionnaire de santé. En revanche, je suis un peu plus sceptique sur le fait que l'on supprime l'infra-annualité pour en revenir à la date anniversaire.

Je me réjouis que la droite sénatoriale porte désormais la question du mutualisme ! J'espère qu'elle défendra cette position sur d'autres sujets... Malheureusement, nous sommes très loin de ce système avec les assurances et les banques privées. Par conséquent, l'argument ne tient pas.

Comme vient de le dire Marie Evrard, quand on cherche à obtenir ou à renégocier un prêt, la question de l'assurance emprunteur passe généralement au second plan – je peux le dire d'expérience, pour avoir moi-même été dans ce cas.

Je crois que l'on a beaucoup à gagner avec l'amélioration de l'information délivrée aux clients. Pour ma part, quand la loi a été votée, je n'ai absolument pas été informé que je pouvais renégocier mon assurance ou en changer.

C'est bien la première fois que je soutiendrai une forme de libéralisation, mais je le ferai au profit du consommateur. Un système mutualisé ne peut pas s'enrichir sur le dos des emprunteurs.

Enfin, je déposerai un amendement visant à créer une solution de dernier recours pour les emprunteurs qui ne parviennent pas à obtenir une assurance de prêt – ils représentent environ 1 % des cas. Tâchons de ne pas les oublier dans la navette !

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Je me réjouis que nous puissions de nouveau débattre de la question de l'assurance emprunteur. Je remercie Mme la présidente d'avoir rappelé tout le travail qu'a réalisé Martial Bourquin sur le sujet en 2019.

Doit-on s'étonner que, à quelques semaines d'une échéance électorale cruciale, le Gouvernement soit devenu favorable à la résiliation à tout moment, à laquelle il était jusque-là opposé ?

Si le droit de changer d'assurance emprunteur existe depuis plusieurs années, ce sont les conditions d'exercice, donc l'effectivité de ce droit, qui importent.

De fait, les banques usent de manœuvres dilatoires. À cet égard, les mesures de la loi ASAP ont constitué un progrès en facilitant la résiliation. La lutte contre ces manœuvres et les mesures d'information nous semblent à nous aussi essentielles. C'est en ce sens que nous devons progresser pour que chaque personne qui souhaite changer d'assurance soit correctement outillée.

Nous sommes également favorables à toute disposition allant vers une évolution du droit à l'oubli et une meilleure prise en compte des personnes atteintes de maladies graves qui connaissent aujourd'hui de grandes difficultés pour trouver une assurance – je rejoins Fabien Gay sur ce point.

Comme le rapporteur, nous avons déposé un amendement qui supprime le questionnaire médical, sans le seuil de 200 000 euros que vous avez posé. En effet, ce dernier

n'est pas forcément pertinent à certains endroits. Faut-il tenir compte du prix médian de l'immobilier ? Nous devons encore travailler le dispositif pour qu'il soit effectif partout.

**M. Daniel Salmon.** – Pour ma part, je n'ai pas plus d'affinité envers le secteur bancaire qu'envers celui de l'assurance, et je cherche toujours à connaître l'intérêt de la concurrence.

J'ai du mal à comprendre l'argumentaire du rapporteur sur l'amendement COM-28. Aujourd'hui, 87,5 % des contrats d'assurance sont encore détenus par les banques... La gravité du danger pour les banques ne saute donc pas aux yeux. On me dit que les banques se sont mises à niveau et qu'elles sont concurrentielles. Dès lors, pourquoi redoutent-elles une concurrence qui serait facilitée par la possibilité de résiliation à tout moment de l'année ? Ne se cachent-elles pas derrière un écran de fumée pour se protéger du secteur assurantiel ?

La proposition de loi était issue d'un consensus très large qui permettait d'apporter un peu plus de concurrence dans ce domaine, où il n'y en a guère. Je voterai donc, au nom de mon groupe, contre l'amendement COM-28.

En revanche, je suis favorable à la suppression du questionnaire médical ainsi qu'au renforcement du droit à l'oubli.

**M. Bernard Buis.** – J'avoue ne pas comprendre non plus le choix de revenir sur la mesure phare du texte, qui a fait l'unanimité à l'Assemblée nationale.

Aujourd'hui, 56 % des demandes de résiliation n'aboutissent pas. Le choix de la résiliation à tout moment est, selon moi, un choix pragmatique, en direction des consommateurs.

En 2017, 87,5 % des contrats d'assurance emprunteur garantissant un crédit immobilier étaient portés par des bancassureurs. Il y a donc bien un problème ! L'objet du texte de Patricia Lemoine est de libéraliser un secteur bancaire en situation de quasi-monopole.

Certes, le gain potentiel de pouvoir d'achat pour les consommateurs varie selon les sources, mais il semble bien réel. Je ne vois pas pourquoi on devrait s'en priver. Je rappelle que la priorité numéro 1 des Français n'est ni l'insécurité ni la lutte contre le chômage : c'est bel et bien le pouvoir d'achat.

En votant cet amendement, nous donnerions donc un mauvais signal. Nous conforterions un marché peu dynamique, reposant sur une rente, avec des taux de marge légèrement supérieurs à ceux des autres assurances. Nous ne ferions, hélas, que céder au lobbying de la Fédération bancaire française, au détriment de nos consommateurs.

Quand bien même le gain de pouvoir d'achat ne serait que de 130 euros par an, cela représente tout de même 10 euros par mois... Je me permets de le rappeler, alors que certains continuent de protester contre la diminution de 5 euros de l'aide personnalisée au logement !

**M. Daniel Laurent.** – L'assurance emprunteur est un vrai sujet.

Je sais que les assurances bancaires acceptent parfois de couvrir les emprunts sur vingt ans qui peuvent être contractés par des emprunteurs âgés de 55 ou de 60 ans, mais qu'elles dénoncent leur participation dès lors que ceux-ci atteignent l'âge de 70 ans, leur demandant de passer par une assurance extérieure. Ce procédé existe-t-il toujours ? Le texte prévoit-il que l'assurance assume sa responsabilité jusqu'au terme de l'emprunt, ce qui n'est pas toujours le cas en pratique ?

Que prévoit-il, dans le cadre du droit à l'oubli, pour les personnes qui souffrent de cancer, de dépression ou de *burn-out* ?

**Mme Anne-Catherine Loisiert.** – Le groupe Union Centriste partage l'analyse du rapporteur et du rapporteur pour avis.

Comme l'ensemble des groupes, me semble-t-il, il soutient la suppression du questionnaire médical, mais aussi un renforcement global de l'information, notamment s'agissant de l'acquisition de la résidence principale, ainsi que la nécessité d'un suivi du Parlement afin de disposer de données fiables et de pouvoir évaluer l'impact des dispositions que nous aurons votées.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mes chers collègues, n'oubliez pas que les prix sur le marché de l'assurance emprunteur ont baissé de 20 à 40 % et que, contrairement à ce que certains affirment, ce n'est pas parce qu'un emprunteur est resté fidèle à son assureur qu'il n'a pas renégoié son assurance – grâce à l'amendement Bourquin et au travail du Sénat.

**M. Fabien Gay.** – Tout à fait !

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Le cœur du problème, aujourd'hui, c'est, en effet, l'information : il faut être « initié » pour renégoier son assurance. Ce n'est pas parce que l'on pourra résilier à tout moment, comme le propose l'Assemblée nationale aujourd'hui, que l'information sur la possibilité de renégoier son assurance emprunteur sera améliorée !

Au travers de nos amendements, nous avons cherché à sécuriser l'information des emprunteurs sur la date anniversaire, avec laquelle les assurances jouent souvent pour dire aux assurés qu'ils ne sont plus dans les temps, la documentation et le laps de temps dans lequel l'assurance doit donner sa réponse. Tout cela sera désormais bordé. Le Sénat avait d'ailleurs adopté à l'unanimité cette mesure en 2019.

Je me souviens que, lors de l'examen, il y a un an, de la loi ASAP, dont j'étais le rapporteur – le hasard fait bien les choses –, le Gouvernement était soulagé de la position du Sénat. Il nous alertait lui-même sur le risque de démutualisation.

Comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, l'assurance emprunteur a baissé, *grosso modo*, de 20 % à 40 % pour les plus jeunes et a augmenté de 30 % pour les plus de 55 ans. Les chiffres sont là ! La démutualisation est donc bien en marche, ce sont les mots employés par le Comité consultatif du secteur financier lui-même.

Aujourd'hui, grâce au travail réalisé en 2019, notamment grâce à l'apport du Sénat, la concurrence est réelle.

Contrairement à ce qui a pu être avancé tout à l'heure, la présidente du CCSF a confirmé que l'économie était de 1 300 euros, et non de 3 600 euros – je ne dis pas que ce

n'est rien ; je dis que les sommes que certains évoquent dans les médias sont absolument erronées. Elle a également confirmé qu'une démutualisation était constatée.

Monsieur Laurent, il est clair qu'il faut faire quelque chose sur le droit à l'oubli, mais il ne faut pas le faire au doigt mouillé. Nous examinerons tout à l'heure des amendements à ce sujet.

S'agissant de la dénonciation de l'assurance pour les emprunteurs âgés, il faut savoir que l'assurance emprunteur est la seule assurance qui ne peut pas être remise en cause par l'assureur, contrairement à l'assurance voiture ou à l'assurance incendie, par exemple.

**M. Daniel Laurent.** – Les banques ne se gênent pas pour le faire ! Cela m'est arrivé personnellement...

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – C'est, en tout état de cause, interdit.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est dans ce cas une infraction.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, la commission a considéré que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives : au droit et aux modalités de résiliation des contrats d'assurance emprunteur ; aux obligations qui incombent aux prêteurs et aux assurances en matière d'information des emprunteurs quant à l'existence et l'exercice de leur droit de résiliation du contrat d'assurance emprunteur ; aux sanctions encourues par les prêteurs et assurances pour manquement aux obligations d'information des emprunteurs relatives à l'existence et à l'exercice de leur droit de résiliation et pour manquement à leurs obligations lors de l'examen d'une demande de substitution d'assurance ; aux obligations qui incombent au prêteur durant la procédure d'examen d'une demande de substitution d'assurance ; au contenu de la convention Aeras, et à ses modalités de mise en œuvre ; aux modalités d'information du prêteur par l'emprunteur de ses antécédents médicaux ; aux dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de loi.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Titre I<sup>er</sup>*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Les amendements COM-27 et COM-35 visent à changer l'intitulé du titre I<sup>er</sup> pour tirer les conséquences des amendements qui pourraient être adoptés aux articles 1<sup>er</sup> à 6. Peut-être conviendrait-il d'examiner ces deux amendements dans un second temps ?

*Les amendements COM-27 et COM-35 sont réservés.*

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

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Avec nos amendements identiques COM-28 et COM-36, nous avons souhaité, le rapporteur pour avis et moi-même, refuser le principe de la résiliation à tout moment, qui n'apporterait, en réalité, aucun nouvel avantage aux emprunteurs. Derrière le bon sens dont elle semble procéder, celle-ci présente surtout des dangers importants, à savoir la hausse des tarifs.

Il convient de revenir aux principes de la loi ASAP.

*Les amendements COM-28 et COM-36 sont adoptés.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 2**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-29 a pour objet de mettre les prêteurs face à leurs responsabilités et d'éviter toute manœuvre dilatoire de leur part qui freinerait la possibilité pour un emprunteur de résilier correctement son assurance.

Il va plus loin que le compromis de la loi ASAP, puisque son adoption conduirait à faire en sorte que tous les refus des bancassureurs ou des assurances soient motivés.

Il va également plus loin que les amendements identiques COM-1 rectifié, COM-9, COM-12 rectifié et COM-17, raison pour laquelle je sollicite le retrait de ces derniers. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Je retire l'amendement COM-1 rectifié.

*L'amendement COM-1 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-29 est adopté ; les amendements COM-9, COM-12 rectifié et COM-17 deviennent sans objet.*

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

### **Article 3**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-30 tend à ce que l'assuré soit informé, chaque année, de son droit de résiliation et qu'il lui soit précisé la date anniversaire. Il permet, en cela, une certaine sécurisation.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

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

### **Après l'article 3**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Les amendements COM-14 rectifié et COM-19 sont satisfaits par le droit existant et par les amendements qui viennent d'être adoptés : retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-14 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-19.*

### **Article 3 bis (nouveau) (supprimé)**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je suis favorable aux amendements identiques COM-2 rectifié *bis*, COM-8, COM-15 rectifié *bis* et COM-18 rectifié, qui visent la mention du coût de l'assurance emprunteur sur une durée de huit ans, ce qui offre une meilleure vision au consommateur.

*Les amendements COM-2 rectifié bis, COM-8, COM-15 rectifié bis et COM-18 rectifié sont adoptés.*

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

***Après l'article 3 bis (nouveau) (supprimé)***

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement COM-11 est satisfait : retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-11 est retiré.*

***Article 4***

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-31 encadre le délai d'élaboration de l'avenant au contrat de prêt en cas d'acceptation par le prêteur d'une demande de substitution.

Il s'agit de permettre de régler les problèmes relatifs au délai d'instruction, d'apporter une clarification et de conforter l'assuré.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

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

***Après l'article 4***

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-13 rectifié et COM-20 interdisent la modification des modalités d'amortissement du prêt en cas d'acceptation par le prêteur d'une demande de substitution. Sagesse.

*Les amendements COM-13 rectifié et COM-20 sont adoptés et deviennent article additionnel.*

***Article 5***

*L'article 5 est adopté sans modification.*

***Article 6***

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-32 et l'amendement identique COM-22 ont pour objet de raccourcir le délai d'entrée en vigueur de la loi d'un an à quatre mois, dans un souci d'efficacité.

*Les amendements COM-32 et COM-22 sont adoptés.*

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

***Titre II : Droit à l'oubli et évolution de la grille de référence de la « convention Aeras »***

*Avant l'article 7*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement COM-24 tend à interdire les surprimes et exclusions de garantie lorsque l'existence d'un sur-risque de décès n'a pas été établie scientifiquement.

Je souscris sans réserve au principe de cet amendement, mais il sera en partie satisfait par l'amendement que j'ai déposé en commun avec le rapporteur pour avis. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement COM-25, qui vise à préciser que la convention Aeras doit garantir l'accès à l'assurance emprunteur.

« Garantir » cet accès nuirait au sens même de la convention et risquerait de se retourner contre ses membres, dont je rappelle qu'elle est composée de bénévoles – consommateurs, médecins, des bancassureurs et assureurs. Avis défavorable.

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté.*

*Article 7*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement COM-23, ainsi qu'aux amendements COM-3 rectifié, COM-4 rectifié et COM-7 rectifié, qui envisagent tous de faire avancer les choses sur le sujet du droit à l'oubli et du fonctionnement de la convention Aeras.

Je tiens à dire d'emblée que je souscris à ces objectifs et que je suis convaincu qu'il est temps d'avancer. La science semble progresser plus rapidement que le consensus au sein de la convention Aeras. Il faut en tenir compte pour permettre à nos concitoyens qui sont atteints de pathologies ou qui l'ont été de mener la vie la plus normale possible. Je suis ravi de constater que cette volonté est partagée par les différents groupes politiques de notre institution.

Cependant, les amendements qui nous sont présentés posent plusieurs difficultés. Certains suppriment le plafond de prêt et réduisent le délai du droit à l'oubli, tandis que d'autres élargissent la liste des maladies concernées par ce droit, sans toucher au plafond de prêt par exemple. Or toutes ces idées me semblent bonnes. Par ailleurs, ils sont incompatibles d'un point de vue légistique. Par conséquent, j'en sollicite le retrait, afin que nous présentions en séance un dispositif plus robuste, qui réunisse leurs ambitions et puisse faire évoluer la loi sur ces différents sujets.

Je vous rappelle que l'Assemblée nationale avait été très silencieuse sur ce dossier du droit à l'oubli et de l'exclusion d'un certain nombre de maladies chroniques. Je ne doute pas que nous trouverons un accord, compte tenu de la volonté de l'ensemble des groupes d'avancer. Je souhaite que nous y travaillions ensemble d'ici à l'examen du texte en séance publique.

À défaut de retrait, j'émettrai un avis défavorable sur ces amendements.

*Les amendements COM-23, COM-3 rectifié et COM-4 rectifié sont retirés.*

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

*L'article 7 est adopté sans modification.*

#### ***Après l'article 7***

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-33 et l'amendement identique COM-37 suppriment le questionnaire médical pour certains prêts immobiliers.

*Les amendements COM-33 et COM-37 sont adoptés et deviennent article additionnel ; les amendements COM-21 rectifié, COM-5 et COM-6 deviennent sans objet.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement COM-16 crée un contrat d'assurance emprunteur inclusif. Retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-16 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'amendement COM-26 tend à la segmentation des différentes catégories d'opérations assurantielles ouvrant droit à la participation aux bénéfices techniques et financiers. Il ne présente pas de lien avec les dispositions du texte initial.

*L'amendement COM-26 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### ***Article 8***

*L'article 8 est adopté sans modification.*

#### ***Article 9 (nouveau)***

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mon amendement COM-34 réduit le délai de remise du rapport du Comité consultatif du secteur financier faisant le bilan des réformes intervenues sur le marché de l'assurance emprunteur.

*L'amendement COM-34 est adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Compte tenu de l'amendement que nous venons de voter, je demande le retrait de l'amendement COM-10, qui vise à ce que le CCSF remette au Parlement un rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi. Les rapports seraient bien trop rapprochés.

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

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

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous propose de revenir aux amendements COM-27 et COM-35, qui tendent à modifier l'intitulé du titre I<sup>er</sup>.



**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Il s’agit tout simplement de tirer les conséquences de notre décision de revenir sur la résiliation à tout moment.

*Les amendements COM-27 et COM-35 sont adoptés.*

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

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je veux remercier notre rapporteur pour la qualité constante de son travail sur cette proposition de loi.

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

<b>TITRE I<sup>ER</sup> : DROIT DE RÉSILIATION À TOUT MOMENT DE L’ASSURANCE EMPRUNTEUR ET AUTRES MESURES DE SIMPLIFICATION</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	27	Modification de l’intitulé du titre I <sup>er</sup>	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Baptiste BLANC</b>	35	Modification de l’intitulé du titre I <sup>er</sup>	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	28	Clarification de la notion de date d’échéance	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Baptiste BLANC</b>	36	Clarification de la notion de date d’échéance	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	29	Renforcement des motivations de la décision de refus du prêteur	<b>Adopté</b>
Mme ESTROSI SASSONE	1 rect. <i>bis</i>	Précision que la décision du refus du prêteur doit comporter l’intégralité de ses motifs	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CHAUVET	9	Précision que la décision du refus du prêteur doit comporter l’intégralité de ses motifs	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CAPUS	12 rect. <i>bis</i>	Précision que la décision du refus du prêteur doit comporter l’intégralité de ses motifs	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme BLATRIX CONTAT	17	Précision que la décision du refus du prêteur doit comporter l’intégralité de ses motifs	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	30	Information chaque année de l’assuré quant à son droit de résiliation de l’assurance emprunteur et renforcement du contenu de la notice transmise	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après article 3</b>			
M. MENONVILLE	14 rect. <i>bis</i>	Informations relatives à l’assurance emprunteur au sein de l’offre de prêt	<b>Rejeté</b>

Mme BLATRIX CONTAT	19	Informations relatives à l'assurance emprunteur au sein de l'offre de prêt	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3 bis (nouveau)(Supprimé)</b>			
Mme ESTROSI SASSONE	2 rect. <i>ter</i>	Mention du coût de l'assurance emprunteur sur une durée de huit ans	<b>Adopté</b>
M. CHAUVET	8	Mention du coût de l'assurance emprunteur sur une durée de huit ans	<b>Adopté</b>
M. MENONVILLE	15 rect. <i>ter</i>	Mention du coût de l'assurance emprunteur sur une durée de huit ans	<b>Adopté</b>
Mme BLATRIX CONTAT	18 rect.	Mention du coût de l'assurance emprunteur sur une durée de huit ans	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après article 3 bis (nouveau)(Supprimé)</b>			
M. CHAUVET	11	Précision du contenu de la fiche standardisée d'informations	<b>Retiré</b>
<b>Article 4</b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	31	Encadrement du délai d'élaboration de l'avenant au contrat de prêt en cas d'acceptation par le prêteur d'une demande de substitution	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après article 4</b>			
M. CAPUS	13 rect. <i>bis</i>	Interdiction de modifier les modalités d'amortissement du prêt en cas d'acceptation par le prêteur d'une demande de substitution	<b>Adopté</b>
Mme BLATRIX CONTAT	20	Interdiction de modifier les modalités d'amortissement du prêt en cas d'acceptation par le prêteur d'une demande de substitution	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	32	Raccourcissement du délai d'entrée en vigueur de la loi d'un an à quatre mois	<b>Adopté</b>
Mme BLATRIX CONTAT	22	Raccourcissement du délai d'entrée en vigueur de la loi d'un an à quatre mois	<b>Adopté</b>
<b>TITRE II : Droit à l'oubli et Évolution de la grille de référence de la « convention AERAS »</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) avant article 7</b>			
M. FÉRAUD	24	Interdiction de surprimes et exclusion de garanties lorsque l'existence d'un sur-risque de décès n'a pas été établie scientifiquement	<b>Rejeté</b>
M. FÉRAUD	25	Précision que la convention AERAS doit garantir l'accès à l'assurance emprunteur	<b>Rejeté</b>
<b>Article 7</b>			
M. FÉRAUD	23	Réduction du délai de droit à l'oubli à cinq ans et suppression du plafond de quotité empruntée	<b>Retiré</b>
Mme ESTROSI SASSONE	3 rect. <i>bis</i>	Réduction du délai de droit à l'oubli à cinq ans et suppression du plafond de quotité empruntée	<b>Retiré</b>
Mme ESTROSI SASSONE	4 rect. <i>bis</i>	Inclusion des maladies chroniques dans le champ d'application du droit à l'oubli et réduction de ce délai de dix à cinq ans	<b>Retiré</b>

M. CANÉVET	7 rect.	Inclusion des pathologies cardiaques parmi le champ de négociation des signataires de la convention AERAS	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après article 7</b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	33	Suppression du questionnaire médical pour certains prêts immobiliers	<b>Adopté</b>
<b>M. Jean-Baptiste BLANC</b>	37	Suppression du questionnaire médical pour certains prêts immobiliers	<b>Adopté</b>
Mme BLATRIX CONTAT	21 rect.	Suppression du questionnaire médical lors de l'acquisition de la première résidence principale de l'emprunteur	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CANÉVET	5	Suppression du questionnaire médical pour tous les prêts à compter de 2023	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CANÉVET	6	Suppression du questionnaire médical pour tous les prêts permettant l'accès à la propriété à compter de 2023	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CAPUS	16 rect. <i>bis</i>	Création d'un contrat d'assurance emprunteur inclusif	<b>Rejeté</b>
M. FÉRAUD	26	Segmentation des différentes catégories d'opérations assurantielles ouvrant droit à la participation aux bénéfices techniques et financiers	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>Article 9 (nouveau)</b>			
<b>M. GREMILLET, rapporteur</b>	34	Réduction du délai de remise du rapport du Comité consultatif du secteur financier faisant le bilan des réformes intervenues sur le marché de l'assurance emprunteur	<b>Adopté</b>
M. CHAUVET	10	Remise chaque année d'un rapport par le CCSF traitant du marché de l'assurance emprunteur	<b>Rejeté</b>

## **Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Recevabilité des amendements**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, nous examinerons, la semaine prochaine, le rapport de M. Laurent Duplomb et le texte de la commission sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. La commission des finances se saisit pour avis de ce texte. Le délai limite de dépôt des amendements au stade de la commission est fixé au lundi 24 janvier à 12 heures.

Je souhaite en profiter pour apporter une précision relative à l'application de l'article 40 de la Constitution aux amendements déposés sur ce texte. En effet, étant donné le squelette financier de ce projet de loi et les seuils de déclenchement des assurances, l'appréciation de l'article 40 limite considérablement les marges de manœuvre des parlementaires. Par exemple, il pourrait justifier une irrecevabilité de tout amendement qui prévoirait de fixer des taux dans la loi, réduisant ainsi la marge de manœuvre laissée à l'État par le texte, qui ne prévoit que des planchers et des plafonds.

Les services de la commission demeurent à votre disposition pour vous éclairer sur la recevabilité de ces amendements en amont de leur dépôt.

## **Désignation d'un rapporteur sur les travaux préparatoires à la proposition de résolution européenne relative au Pacte vert pour l'Europe**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme vous le savez, mes chers collègues, la commission des affaires européennes du Sénat a engagé des travaux visant à l'élaboration d'une proposition de résolution européenne sur le Pacte vert pour l'Europe. Notre commission, plus particulièrement intéressée par le volet consacré à l'énergie, a d'ores et déjà donné mandat à M. Daniel Gremillet pour suivre ces travaux et en être rapporteur.

Certains aspects de ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 » concernant la rénovation énergétique des logements, je vous propose de désigner Mme Dominique Estrosi Sassone pour être rapporteur sur ce sujet.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 12 h 50.*

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

**Mardi 12 octobre 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

## **Projet de loi de finances pour 2022 -Audition de M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Mon général, mes chers collègues, nous sommes très heureux et honorés de vous accueillir en votre nouvelle qualité de chef d'état-major des armées (CEMA). Il est très important, en ce début de période budgétaire et compte tenu de la situation internationale, que nous puissions avoir une relation privilégiée avec vous.

Nous savons à quel point vos responsabilités sont lourdes et combien votre tâche est exigeante, comme l'est celle des femmes et des hommes que vous commandez. Vous pouvez compter sur l'engagement personnel de chacune et de chacun d'entre nous et sur l'engagement de la commission à vos côtés. Vous nous direz quel est aujourd'hui le moral de vos soldats, alors que la remontée en puissance se poursuit, que les premiers effets de la loi de programmation militaire (LPM) se font sentir - ainsi que nous l'avons constaté à Satory la semaine dernière - et que la réorganisation du dispositif de Barkhane suscite de nombreuses interrogations, sur lesquelles vous nous éclairerez. Je dois dire, à ce propos, que nous avons été particulièrement choqués par les mots du Premier ministre malien à l'ONU, accusant la France d'abandon, alors qu'un cinquante-deuxième militaire français, le sergent Maxime Blasco, venait de donner sa vie dans le combat contre le terrorisme. Nous avons encore une pensée pour lui aujourd'hui.

Nous attendons de votre part une analyse de la situation réelle au Sahel. Que dire en particulier de l'influence croissante de la Russie dans la région, et de l'hypothèse d'un déploiement de mercenaires de la milice Wagner ? La ministre des armées nous a redit la semaine dernière que la présence de ces mercenaires serait incompatible avec la nôtre. Faut-il dès lors anticiper un retrait possible au cas où cette hypothèse viendrait brutalement à se concrétiser ? Nous ne pourrions pas laisser passer une telle décision de la part des Maliens.

Mon général, le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, qui est le quatrième de la LPM, est conforme à la programmation. Nous nous réjouissons du respect des marches à 1,7 milliard d'euros depuis quatre ans. Bien sûr, nous continuons à nous interroger sur le report, au-delà des prochaines échéances électorales, d'une partie importante de l'effort : une augmentation de 3 milliards d'euros l'an prochain est-elle crédible et compatible avec l'état de nos finances ? Vous le savez, ce renvoi du plus dur de l'effort après les élections nous a toujours inquiétés, et l'impact de la pandémie sur notre économie et nos finances renforce encore cette inquiétude.

Par ailleurs, le respect de la programmation globale ne nous dispense pas de nous interroger sur les redéploiements de crédits opérés pour mettre en œuvre les nouvelles priorités identifiées à la suite de l'actualisation de la Revue stratégique, dont nous espérons qu'elle prendrait la forme d'une loi, ce qui n'a, hélas, pas été le choix du Gouvernement, nous

conduisant à produire un rapport sur le sujet, lequel fait actuellement l'objet d'échanges entre nos rapporteurs et les experts du ministère.

Comment les ajustements de 2021 se traduisent-ils dans le projet de loi de finances pour 2022, notamment en matière de renseignement, dans les domaines de l'espace et du cyber ?

Enfin, vous avez commencé à exposer votre vision stratégique, notamment l'objectif de pouvoir « gagner la guerre avant la guerre ». Sans doute pourrez-vous nous préciser cette vision et ce qu'elle implique, sur le plan de la préparation, de l'organisation et des moyens nécessaires. Disposez-vous, concrètement, de moyens suffisants pour parvenir à réaliser cette ambition ? Comment rester leaders dans des domaines technologiques de pointe, tout en conservant un modèle d'armée complet et en se préparant à l'hypothèse de la haute intensité ? L'équation est des plus complexes. Sommes-nous vraiment en capacité d'atteindre tous ces objectifs simultanément dans l'enveloppe que nous avons définie en 2018 pour la LPM ?

Celle-ci supposait également une montée en puissance de nos coopérations capacitaires et opérationnelles. Où en sont nos coopérations avec nos alliés européens ?

Enfin, nous sommes inquiets de l'évolution de nos relations avec nos deux grands partenaires que sont le Royaume-Uni et l'Allemagne. Si nous attendons encore la configuration de la grande coalition allemande, les difficultés qui ont surgi avec la Grande-Bretagne dans la zone indo-pacifique nous posent question... Le dialogue avec nos partenaires est essentiel à la construction de l'autonomie stratégique. Quel est, selon vous, leur état d'esprit sur ce sujet ?

**M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer devant la représentation nationale.

Nous nous sommes vus régulièrement durant ces deux dernières années, mais c'est en ma nouvelle qualité de chef d'état-major des armées que vous m'auditionnez aujourd'hui. N'ayez pas de doute sur l'intérêt renouvelé pour moi de pouvoir échanger avec vous le plus franchement possible.

J'articulerai mon propos en trois points : un point de situation sur les opérations ; ma vision stratégique et ce qu'elle implique ; mon appréciation de CEMA sur le PLF 2022.

En ce qui concerne tout d'abord les opérations, la mission des armées comporte deux volets, aussi importants l'un que l'autre. Le premier correspond à la nécessité d'assurer la défense de la France, de ses intérêts et de ses citoyens face à la dangerosité du monde. Sur ce volet, les armées ne peuvent pas se permettre de ne pas être au rendez-vous. C'est pour cela que nous sommes construits, c'est pour cela qu'un PLF est voté, et c'est bien évidemment la mission la plus dimensionnante en termes d'équipement et de préparation.

Le second volet est la contribution à la protection des Français contre la dangerosité du quotidien, à laquelle les Français sont très sensibles. Elle prend différents visages et est bien évidemment beaucoup plus proche d'eux, qu'il s'agisse du terrorisme, de la crise sanitaire ou des catastrophes climatiques ou naturelles. Les Français attendent que les armées soient là aussi pour les protéger face à ces menaces. Ce travail que réalisent les armées

doit être visible et mis en valeur. Il se fait d'ailleurs au profit des départements où vous êtes élus. Nous sommes, sur ce plan, parties liées. Quoi qu'il en soit, nous devons être bien conscients que la dangerosité du quotidien lie directement les Français à leurs armées.

Le panorama des opérations sur ces deux derniers mois illustre assez bien cette situation.

L'opération Apagan d'évacuation de ressortissants qui s'est déroulée à Kaboul à la suite de la dégradation de la situation sécuritaire a été menée en étroite coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, avec le ministère de l'Intérieur, mais également avec nos alliés. Cette opération a permis l'évacuation en sécurité de près de 3 000 personnes, avec la mise en place d'un pont aérien entre l'aéroport de Kaboul, la base aérienne 104 d'Abou Dabi et Paris, avec notamment 26 rotations d'avions de transport tactique en treize jours. Cela a donc été assez intense.

Apagan a mis en lumière l'apport capacitaire de certains équipements qui ont été reçus récemment dans le cadre de la LPM. Ainsi, les A400M autoprotégés ont parfaitement fonctionné, ainsi que les MRTT Phénix. Aucune mission n'a été remise en question pour des problèmes de maintenance ou de panne technique. C'est une traduction très concrète de l'apport de la LPM qui se met en place et qui est désormais très clairement visible dans les forces.

Apagan a également mis en lumière la réactivité des armées. Celle-ci est extrêmement importante et n'est pas le fait du hasard. Elle nécessite une véritable organisation et une véritable préparation des forces, avec des moyens en alerte que l'on est capable de déclencher. Généralement, il faut aller un peu plus loin que ces moyens en alerte si l'on veut répondre exactement aux besoins. Cette capacité d'adaptation et de réactivité caractérise assez bien l'armée française.

Je souligne également les facilités qui ont été offertes par les Émirats arabes unis (EAU), où nous disposons d'une base permanente. Ce statut de partenaires privilégiés est extrêmement important pour nous. La situation a été plus compliquée pour d'autres pays, qui ont dû s'appuyer sur des terrains comme Islamabad ou Douchanbé. Les EAU ont été des alliés parfaitement à la hauteur et portent une part du succès de l'opération Apagan.

Une autre opération est l'adaptation de la force Barkhane au Mali. Le Président de la République a ordonné une modification dans les missions qui sont conduites, afin de prendre en compte l'évolution de la situation sécuritaire, mais aussi de la part que les armées locales, en particulier l'armée malienne, doivent prendre. Cette adaptation consiste en un rééquilibrage des missions conduites par l'armée française et nos alliés au Mali, qui se traduit par une réduction et la fin de notre engagement direct contre les groupes armés terroristes. Nous allons donner la priorité au partenariat militaire de combat, c'est-à-dire que nous allons intensifier ce que nous faisons déjà de plus en plus : combattre les groupes armés terroristes aux côtés des unités maliennes ou nigériennes. Ce sont ces unités qui régleront désormais le curseur sur le rythme, la durée et l'intensité des opérations. À nous de faire en sorte qu'elles soient les mieux préparées possible. C'est extrêmement important. À noter que, demain, c'est principalement la *task force* Takuba qui aura la responsabilité de ce partenariat de combat.

En ce qui concerne l'évolution des missions, nous maintenons bien évidemment les missions de réassurance au profit de nos partenaires, la capacité à les appuyer lorsqu'ils sont attaqués sur leurs bases, sur leurs convois et sur les opérations qu'ils effectuent. Cela se

fait essentiellement grâce à la composante aérienne, qui est principalement stationnée à Niamey.

Nous maintenons notre effort dans le domaine de la coopération, pour la montée en puissance et la reconstruction de l'armée malienne et de l'armée nigérienne. Cette coopération doit monter en intensité, en volume, mais aussi étendre ses champs d'application. En particulier, ces armées doivent développer les moyens aériens qui correspondent à leurs besoins, c'est-à-dire un appui au profit des troupes terrestres, avec des avions d'armes extrêmement efficaces. Nous devons les aider à se développer dans ce domaine. Les marges de progrès sont importantes.

Ce qui ne change pas, c'est la partie relative à la lutte antiterroriste. La *task force* Sabre continue à opérer.

Ce rééquilibrage et cette évolution dans les missions se traduisent par la restitution des emprises au Nord Mali, à Tessalit, à Kidal et à Tombouctou, avec une réarticulation de la force sur un arc passant par Ménaka, à la frontière avec le Niger, Gao, qui se situe à peu près en face de la zone des trois frontières, jusqu'à Gossi, à la frontière avec le Burkina Faso. Cette réarticulation du dispositif est une opération logistique de grande ampleur, qui se fait en zone d'insécurité. C'est un véritable défi : ceux d'entre vous qui sont déjà allés au Mali savent qu'il faut plusieurs jours pour faire 1 000 kilomètres, voire davantage durant la saison des pluies. Cela constitue un tour de force, qui plus est dans une situation sécuritaire qui demeure sensible.

Cette opération complexe a débuté le 1<sup>er</sup> septembre. J'ai toute confiance en la capacité de la force Barkhane à opérer ce redéploiement, qui devrait être terminé d'ici à la fin de l'année. Nous avons commencé par les deux emprises de Kidal et Tessalit. Nous dialoguons avec les Maliens pour trouver le meilleur moment pour opérer le transfert de Kidal. Cependant, le désengagement est quasiment achevé. Pour Tessalit, il nous faut encore quelques semaines, puis nous passerons à Tombouctou. Cela sera réalisé à la fin de l'année.

À mes yeux, la vraie préoccupation est plutôt l'évolution de la relation franco-malienne. L'arrivée possible de la société Wagner au Mali illustre l'influence croissante de certains de nos compétiteurs dans cette région, comme cela a déjà été le cas en République centrafricaine. Mon objectif est bien évidemment de conserver l'initiative et de faire en sorte de placer notre réflexion au bon niveau.

Aujourd'hui, que ce soit au niveau tactique ou opératif, il y a toujours une dimension stratégique à prendre en compte. La situation au Mali l'illustre assez bien.

Nous poursuivons notre engagement dans l'opération de réassurance de l'OTAN dans les pays baltes, avec la mission Lynx. Depuis 2017, nous déployons régulièrement un sous-groupement tactique interarmes (SGTIA), soit 150 à 200 militaires. Avec le dispositif de soutien, le dispositif monte à 350 militaires. Ce dispositif se déploie alternativement en Lituanie, avec le bataillon allemand, et en Estonie, avec le bataillon britannique. Cette année, on est passé d'une durée de huit mois à une durée d'un an. En outre, le sous-groupement tactique était jusqu'alors essentiellement construit sur des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), plutôt à dominante mécanisée. Cette année, nous avons privilégié le déploiement d'un SGTIA construit sur des blindés – des chars Leclerc. Cela a été fait en coordination avec les Britanniques. Cette évolution est très positive.



La mission Lynx illustre la détermination de la France à prendre sa part dans la défense de l'Europe, sa crédibilité comme allié au sein de l'OTAN ainsi que le lien très fort qui nous unit avec l'Estonie, allié très solide et premier pays à s'engager à nos côtés dans Barkhane, avec une section qui était à Gao et, aujourd'hui, un groupe de forces spéciales franco-estoniennes dans Takuba. Nos forces au sein de Lynx ont véritablement ainsi l'opportunité de conduire une préparation opérationnelle interarmes et interalliés de grande qualité et très clairement orientée vers la haute intensité.

En ce qui concerne la dangerosité du quotidien, il est très important de contribuer à la protection des Français. Comme chaque année, nous avons participé à l'opération Héphaïstos de lutte contre les feux de forêt, en appui des formations militaires de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers locaux. La campagne 2021 a couvert 23 départements et 50 militaires ont été engagés en permanence dans cette lutte. Au total, nous sommes intervenus sur 148 feux.

Les forces armées aux Antilles sont engagées dans l'opération Résilience. Depuis le 3 août dernier, un module militaire de réanimation (MMR) à 20 lits était déployé, 80 militaires du service de santé des armées (SSA) et de l'armée de terre étaient intégrés au sein du CHU de Martinique. Entre 100 et 120 patients ont été traités par ce MMR, que nous sommes en train de fermer car la situation s'améliore. Nous allons régénérer le MMR pour voir sur quel territoire nous pourrions éventuellement devoir nous engager, sachant que cette opération soumet le SSA à une pression assez forte. J'ai l'habitude de dire que l'on sait toujours tout faire, mais, sur la durée, nous devons être capables d'évaluer dans ce cas l'impact sur le service de santé des armées.

Toujours dans le cadre de l'opération Résilience, les armées contribuent à la mise en œuvre de plusieurs centres de vaccination, avec des pôles militaires de vaccination (PMV). Les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) ont également pris leur part. Au 1<sup>er</sup> septembre, plus de 1 million de Français avaient reçu une dose de vaccin au sein soit des HIA, soit des PMV. Je souligne également l'effort extrêmement important qui a été accompli par la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris et par le Bataillon de marins-pompiers de Marseille, qui, à eux seuls, ont injecté 1,4 million de doses. C'est un effort colossal, mené en toute discrétion...

Ces opérations permettent de mettre plusieurs idées en exergue.

Tout d'abord, les armées sont engagées en permanence, avec près de 30 000 militaires en situation de posture opérationnelle. Ensuite, l'armée française est une armée d'emploi. C'est une vraie force, qui nous distingue probablement aujourd'hui le plus des autres armées européennes. Cela montre enfin que notre monde est toujours plus incertain et dangereux et que la conflictualité s'étend. Ces évolutions de fond doivent être prises en compte pour garantir notre capacité à remplir les missions reçues et, surtout, pour toujours plus anticiper.

Ce constat m'amène à évoquer la vision stratégique que j'avais déjà esquissée devant vous en juin dernier.

Le point de départ est évidemment le contexte stratégique, qui s'est considérablement transformé ces dernières années. Nous évoluons désormais dans un monde tripolaire, avec la Russie, la Chine et les États-Unis. Cette situation est inédite, notamment du fait de la forte interdépendance économique entre deux de ces trois pays, la Chine et les États-Unis. Or, les experts capables d'analyser et de modéliser les relations entre grandes

puissances nucléaires ont plus ou moins disparu lors des vingt dernières années. Il en résulte une situation encore un peu plus incertaine.

Le réarmement est désormais bien établi et généralisé, avec une volonté d'emploi de la force relativement nouvelle et pleinement assumée par un nombre croissant d'acteurs.

Je note le rôle croissant des grands compétiteurs que sont la Russie, la Chine, mais aussi la Turquie et l'Iran, et leur désinhibition à l'égard de l'emploi de la puissance militaire. Cette situation génère forcément davantage d'interactions, de frictions, voire, parfois, un risque d'escalade sur les plans tactique et opératif. Cela contraint notre liberté d'action sur le plan stratégique. La présence russe en Afrique illustre particulièrement bien cette compétition qui s'accroît et qui devient parfois assez rugueuse. Les interactions ont davantage de portée stratégique. Cette évolution est très récente, mais, si nous ne sommes pas capables d'appréhender les crises au niveau stratégique, nous nous tromperons dans un certain nombre de situations.

L'ambition du Président de la République est de positionner la France comme une puissance d'équilibre. Pour les armées, il est à la fois assez complexe et exigeant d'assumer ce statut, avec, parfois, des situations paradoxales. Par exemple, être une armée de puissance d'équilibre implique d'être offensif en dépit d'un rapport de force généralement défavorable. Il est également indispensable de faire preuve de rapidité dans la saisie d'opportunités, tout en conservant une cohérence sur le long terme. Enfin, il faut être à la fois meneur et rassembleur. Ce n'est pas une posture aisée, mais elle apparaît essentielle dans le contexte international d'aujourd'hui.

Cette stratégie de puissance d'équilibre portée par le chef des armées constitue ainsi le point de départ de ma réflexion : il s'agit de déterminer de quelle manière, par quelle voie et par quels moyens les armées contribueront à cette stratégie.

Je veux tout d'abord évoquer l'évolution de la conflictualité.

Depuis la fin de la guerre froide, on a essayé de catégoriser les situations en fonction d'un *continuum* paix-crise-guerre. Cette grille de lecture stratégique n'est plus complètement pertinente aujourd'hui. Il convient plutôt de distinguer trois états : un état de compétition, un état de contestation et un état d'affrontement. Je ne dis pas que tout le monde devrait voir le monde ainsi, mais il est bon que les armées disposent d'un référentiel commun qui permet de structurer la pensée, mais également d'expliquer la manière dont nous voyons les choses et dont nous nous positionnons.

La compétition entre nations est devenue le mode normal d'expression de la puissance. Cela vaut dans tous les domaines : économique, diplomatique, juridique, culturel, militaire... Comment manœuvrent les armées dans cette phase ? Il s'agit de contribuer à la connaissance des compétiteurs qui évoluent face à nous. Nous devons proposer des options militaires pertinentes dans les différents champs, mais aussi participer à la signification de la détermination de la France dans le cadre d'une stratégie globale qui doit être cohérente. En fait, il s'agit d'infléchir la détermination de nos adversaires en montrant notre crédibilité.

Selon moi, la compétition constitue une forme de « guerre avant la guerre ». Les actions se situent presque toujours en dessous du seuil de l'affrontement armé. Néanmoins cette compétition peut être extrêmement forte.

J'en viens à l'état de contestation, lorsqu'un acteur décide de transgresser les règles communément admises. Pour les armées, c'est, par exemple, se trouver confrontées à un fait accompli. Le rôle des armées est alors de lever l'incertitude, forcer l'ennemi à se dévoiler, empêcher l'imposition de ce fait accompli et décourager l'adversaire. Cela nécessite d'être extrêmement réactif et d'avoir une posture bien adaptée face à la contestation adverse. C'est, selon moi, la guerre « juste avant » la guerre.

L'affrontement survient lorsqu'un acteur décide de pousser son avantage et persiste à recourir à la force pour atteindre ses objectifs, provoquant une réaction d'un niveau au moins équivalent. C'est la guerre, avec des compétiteurs qui peuvent être de haut niveau et extrêmement bien équipés. Les armées doivent être capables de détecter les signaux faibles pour anticiper la bascule vers l'affrontement et, si nécessaire, livrer la guerre.

Quelle est mon ambition pour les armées françaises ? Tout d'abord, l'effort doit porter sur les situations de compétition pour signifier notre détermination, affirmer notre crédibilité, vis-à-vis de nos alliés et de nos partenaires mais surtout vis-à-vis de nos compétiteurs, prévenir les situations de fait accompli et les risques d'escalade. L'enjeu est de gagner la guerre avant la guerre, d'agir dès la phase de compétition, tout en étant apte à s'engager dans un affrontement de haute intensité. Autrement dit, notre objectif est de maintenir notre niveau d'ambition en faisant face à la menace la plus probable dès la phase de compétition et en nous préparant à faire face à la menace la plus dangereuse : la guerre.

En ce sens, l'Ambition opérationnelle 2030 constitue toujours la référence pertinente. En effet, je suis convaincu que pour gagner la guerre avant la guerre, il faut être d'abord crédibles et prêts à l'épreuve du feu. Pour réussir, il faut cultiver l'audace et la prise de risques, ce qui signifie plus largement travailler autrement, en choisissant de faire un effort sur trois axes.

Premièrement, il faut renforcer et soutenir la communauté humaine des armées, sa résilience, ses compétences, sa richesse. Plus que jamais, les hommes et les femmes qui choisissent de devenir militaires, le personnel civil de la défense, sont notre plus grande richesse et ce qui peut nous permettre de gagner. Si nous ne sommes pas capables de capitaliser sur cette richesse, nous aurons beaucoup moins de chances.

Deuxièmement, il faut développer les capacités et adapter l'organisation des armées pour acquérir une agilité et une supériorité multimilieux et multichamps, afin d'être capables de bien prendre en compte aussi bien les champs immatériels que les champs physiques, de les combiner et d'avoir une appréhension stratégique des sujets. Quand on se dirige vers des conflits de haute intensité, il faut être capable de synchroniser l'ensemble de nos actions pour produire des effets puissants sur l'adversaire.

Troisièmement, il faut faire de l'entraînement une nouvelle dimension des combats à mener avec nos partenaires. Pour gagner la guerre avant la guerre, il faut envoyer des signaux clairs à nos adversaires. Les entraînements que nous conduisons, en particulier avec nos alliés, montrent que nous sommes prêts à agir en coalition et sont une partie des signaux que nous devons envoyer.

J'ai déjà communiqué l'essentiel de cette vision stratégique aux grands commandeurs des armées. Sa version définitive sera produite dans les prochaines semaines. Vous en serez bien évidemment destinataires et nous pourrons échanger plus longuement sur ce sujet.

J'en viens au PLF pour 2022.

Je considère qu'il se situe dans la continuité d'une exécution à l'euro près des annuités de la LPM depuis 2019. Il nous fournit les moyens de nous diriger vers les ambitions qui nous ont été fixées. Dans le cadre d'un effort de défense soutenu, la LPM nous permet de réparer ce qui doit l'être et de renforcer la cohérence de notre modèle, lequel doit être crédible, cohérent et équilibré. Le présent PLF s'inscrit dans la continuité de cet effort et il y a bien là un motif de satisfaction évident. Ainsi, comme vous avez pu le constater, le matériel arrive dans les unités : le soldat, le marin, l'aviateur perçoivent très concrètement les effets produits par la LPM.

Il s'agit notamment de renforcer la communauté humaine des armées, qui est le premier axe de ma vision stratégique, et de combler progressivement les ruptures temporaires de capacités, tout en continuant d'investir dans les domaines clés qui avaient déjà été identifiés ou qui sont en cours d'identification.

Le PLF prévoit 1,6 milliard d'euros pour les petits équipements et le soutien de l'homme. Cela profite directement à nos soldats, aviateurs et marins, avec, par exemple, la livraison d'armement individuel, de jumelles de vision nocturnes, mais aussi d'équipements spécifiques à destination des forces spéciales ou encore l'acquisition de matériels de manutention et d'outillage destinés à la maintenance des équipements sur les bases, dans les ports ou dans les régiments.

Le plan d'hébergement bénéficie de 266 millions d'euros, ce qui se traduira notamment par la livraison de 4 300 places d'hébergement et la commande de plus de 5 000 places supplémentaires. Cet effort est indispensable.

Le PLF permettra également la livraison de capacités majeures. Pour l'armée de Terre, en 2022, ce sont 245 véhicules blindés Scorpion (119 Griffon, 108 Serval, 18 Jaguar) et les 4 premiers chars Leclerc rénovés qui seront livrés. Le premier groupement tactique interarmes équipé de Griffon est déployé actuellement au Mali et sera opérationnel au moment de la relève, d'ici à quelques jours. Pour la Marine nationale, nous allons notamment recevoir 4 avions de patrouille maritime Atlantique 2 au standard 6. Enfin, pour l'armée de l'Air et de l'Espace, ce sont notamment 13 Mirage 2000D rénovés qui seront livrés cette année.

Le PLF pour 2022 est également l'opportunité de poursuivre la mise en cohérence de nos capacités. Ainsi, nous allons acquérir des missiles SCALP rénovés pour notre aviation de combat et recevoir 15 *pods* de désignation laser nouvelle génération, mais également des missiles de croisière naval (MdcN) pour les SNA Barracuda. Ces livraisons permettent d'accroître nos capacités de frappe dans la profondeur.

En ce qui concerne les enjeux, il s'agit d'être capable de gagner la guerre avant la guerre, en décourageant nos compétiteurs. Le PLF pour 2022 reflète, à cet égard, l'ajustement de la LPM auquel il a été procédé cette année. Il nous permet de poursuivre le développement de notre aptitude à agir dans les nouveaux champs de conflictualité.

Pour ce qui est de l'axe « mieux détecter et contrer », je pense d'abord à notre capacité à agir dans les nouveaux domaines prioritaires que sont le cyber, l'exo-atmosphérique et les fonds marins. Je pense également à des sujets spécifiques tels que la lutte antidrones. Dans le domaine spatial, l'année 2022 verra la livraison aux forces du

satellite Syracuse IV, qui devrait être lancé d'ici à la fin de l'année, et de CSO-3. Dans le domaine cyber, nous produisons un effort important, notamment sur le plan financier, avec 231 millions d'euros de crédits de paiement.

En termes de ressources humaines dans le domaine cyber, sur la durée de la LPM, l'effort s'élève à 1 900 postes supplémentaires, dont 376 seulement sur le PLF pour 2022. C'est donc un effort important qui est consenti cette année.

Pour les fonds marins, nous allons lancer l'acquisition d'une première capacité exploratoire constituée d'un drone et d'un robot sous-marin grands fonds.

Enfin, dans la continuité de la création du programme « lutte antidrones » (LAD), nous lançons l'acquisition de systèmes de protection de sites que nous prévoyons d'utiliser pour la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux Olympiques de 2024.

Concernant l'axe « Mieux se protéger », abondé à 210 millions d'euros sur la période, nous allons procéder à l'acquisition d'équipements, masques et tenues, pour un montant d'environ 20 millions d'euros dans le domaine de la protection contre les risques NRBC – nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Dans cette guerre avant la guerre, il est également essentiel d'agir sur les perceptions. La préparation opérationnelle, notamment *via* les grands exercices nationaux et multinationaux, est un moyen de signifier notre détermination. Nous devons exploiter toutes les opportunités qui nous seront offertes pour nous entraîner selon les standards les plus élevés avec nos alliés et nos partenaires, pour conserver une aptitude opérationnelle élevée et être prêts à nous engager.

Je vais maintenant aborder le rapport entre le PLF pour 2022 et le deuxième volet de l'ambition que j'ai retenue dans ma vision stratégique : être capable de s'engager dans un affrontement de haute intensité. Plus précisément, l'idée est de disposer d'armées aptes à s'engager dans un conflit de haute intensité au sein d'une coalition, avec des délais de montée en puissance que nous devons nous attacher à réduire. En toile de fond, c'est l'Ambition opérationnelle 2030 qui sert à la fois de référence et de point à atteindre. Nous sommes à mi-chemin. Vous connaissez puisque vous les avez votés les efforts qui ont été consentis par la nation pour reconstruire un modèle d'armée crédible, équilibré et cohérent. C'est la raison pour laquelle je veux insister sur l'importance de maintenir la dynamique d'effort de défense qui a été initiée par la LPM. Le contraire se traduirait évidemment par des retards, des coûts supplémentaires induits par la renégociation des contrats en cours ou le report de programmes futurs, ce qui nuirait significativement à la capacité opérationnelle des armées. À ce titre, la prochaine LPM sera déterminante pour la crédibilité de notre modèle. Elle devra, en effet, porter sur la réalisation des grands programmes structurants qui constitueront une brique essentielle de notre capacité à nous engager dans l'affrontement. Je pense naturellement au système de combat aérien du futur (SCAF) pour l'armée de l'Air et de l'Espace, au système principal de combat terrestre (MGCS) pour l'armée de Terre, ou au porte-avions de nouvelle génération (PANG) pour la Marine nationale, capacités indispensables pour agir dans le haut du spectre.

Il s'agit parallèlement de poursuivre nos efforts avec agilité et créativité pour nous adapter aux évolutions de la conflictualité.

Il me semblait important de vous présenter aujourd'hui la manière dont je veux établir une cohérence entre nos opérations militaires actuelles ou à venir, la vision stratégique pour les armées et l'importance du PLF et, au-delà, de la LPM. Cet effort doit nous permettre de faire face aux défis qui se dressent devant nous. Je sais que vous en mesurez tous l'importance.

**M. Joël Guerriau.** – Mon général, je veux vous interroger sur la communauté humaine des armées. Dans son quinzième rapport thématique, remis au mois de juillet dernier, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire rappelle l'importance structurante de la politique de reconversion des forces armées, à travers laquelle le ministère des armées accompagne chaque année les 30 000 militaires qui quittent le service des armes.

Si, depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP), la politique de reconversion est prise en charge par un opérateur unique, l'agence Défense mobilité, le Haut Comité souligne néanmoins l'importance d'associer autant que faire se peut le commandement local aux chaînes de reconversion des militaires. Quelle suite entendez-vous donner aux recommandations de ce rapport ? En particulier, entendez-vous réaffirmer le rôle des commandants locaux, premiers interlocuteurs des responsables économiques et administratifs sur le terrain dans la chaîne de reconversion des militaires ? Y a-t-il beaucoup de reconversions d'une armée à l'autre ?

Par ailleurs, alors que le budget pour 2022 va permettre de poursuivre les investissements en matière de logement et d'hébergement des militaires, en finançant l'amélioration des conditions de vie dans le cadre du plan Familles, conformément aux engagements pris dans le cadre de la LPM, nous aimerions vous interroger sur l'efficacité de l'organisation actuelle de la prise de décision et en ce qui concerne la politique de logement et d'hébergement des soldats. En effet, la politique de logement et d'hébergement de ces derniers constitue un enjeu majeur qui affecte aussi bien la condition que le moral des troupes. Dès lors, il est naturel que le commandement militaire soit associé à cette politique qui est placée principalement aujourd'hui sous la responsabilité du secrétariat général pour l'administration.

Estimez-vous que, en l'état actuel, votre état-major dispose des informations nécessaires, mais aussi des leviers suffisants pour faire valoir efficacement votre point de vue en matière de pilotage et de mise en œuvre de cette politique de logement et d'hébergement des troupes ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Mon général, cette année, le PLF prévoit d'attribuer 4,5 milliards d'euros à l'entretien programmé du matériel (EPM), soit 100 millions d'euros de plus que l'annuité moyenne fixée par la LPM. Pouvez-vous nous dire si ce montant correspond bien à vos besoins ? Contrairement à ce que souhaitait le Sénat, aucune précision n'a été donnée sur le rythme de consommation des crédits au cours de la période de programmation. Nous sommes donc dans le flou.

Nous estimons que les premières années d'exécution de la LPM accusent un retard de l'ordre de 1 milliard d'euros. Nous souhaitons que ce retard puisse être rattrapé sur les prochaines annuités.

L'EPM est déterminant, puisqu'il impacte directement le niveau de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) de nos équipements. Désormais, celle-ci devient la seule donnée non protégée que nous pourrions utiliser à l'avenir. Pouvez-vous nous

confirmer qu'elle pourra nous être communiquée et nous indiquer sous quel format elle le sera ?

Pour ce qui concerne les exportations de Rafale, l'impact des contrats grecs et croates sur la disponibilité des avions, notamment la préparation de nos pilotes, m'inspirent quelques inquiétudes. Quel sera, selon vous, l'impact en matière d'exportations sur la disponibilité technique opérationnelle et sur les standards que nous devons atteindre à l'horizon de 2025 au plus tard ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Le document de présentation du budget de la défense met en avant 10 points clés. J'aurais souhaité qu'il y en ait 12 pour que soient pris en compte les besoins des services de soutien et la nécessité de la remontée de la préparation opérationnelle, objectifs que vous avez toujours soutenus dans vos précédentes responsabilités, ce dont je vous remercie.

Je m'inquiète des répercussions des exportations sur la préparation opérationnelle. L'avenant au contrat de verticalisation de la maintenance des Rafale devrait permettre de maintenir une disponibilité opérationnelle constante, mais le but initial était de faire progresser celle-ci pour permettre la formation « en haut du spectre » des pilotes. La LPM repoussait l'amélioration de la préparation opérationnelle à la prochaine période de programmation. Cela ne nous paraissait pas satisfaisant, et c'était sans compter la détérioration de la situation due à ces exportations imprévues. Comment envisagez-vous d'y remédier, sans attendre 2025 ?

Concernant le service de santé des armées, le déficit explose pour les médecins de premier recours : il était de 97 postes en 2020 et a atteint 136 postes en 2021. Cette évolution est extrêmement préoccupante. Elle conduit à concentrer sur les mêmes personnels la charge de projection du service. Le taux de projection des équipes médicales, de 125 % malgré l'apport des réservistes, a encore augmenté en 2020. Le taux de projection des équipes chirurgicales atteignait 200 % la même année... Ces taux ont-ils diminué en 2021 ? Quelles sont les perspectives pour 2022 ? Le SSA, malgré cette surcharge, a poursuivi sa participation à l'opération Résilience. Je tiens à l'en féliciter. Cependant, ne risque-t-on pas de briser cet outil d'excellence à force de trop lui en demander ? Pouvez-vous nous annoncer des créations de postes pour cette année ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Mon général, vous avez l'ambition de gagner la guerre avant la guerre. Cela va peut-être nous conduire à mettre l'accent sur le combat cyber et l'automatisation. Comment conciliez-vous cette ambition avec votre premier objectif, qui est de soutenir une communauté humaine dans les trois armées ?

La Russie et la Chine développent depuis une quinzaine d'années des stratégies hybrides, avec un succès assez important dans le domaine de la désinformation et de la dissimulation. Quelles seraient nos propres lignes rouges dans cette zone grise de l'hybridité ?

Notre relation avec le Royaume-Uni n'est pas au beau fixe. Le climat britannique est tourmenté dans un grand nombre de domaines. D'après les informations parues dans l'édition du journal *Le Monde* des 10 et 11 octobre, le nouveau chef d'état-major britannique, l'amiral Tony Radakin, l'un des principaux artisans de l'alliance Aukus – Australia, United Kingdom et United States –, aurait commencé à négocier voilà six mois. On peut imaginer que cette nomination ne sera peut-être pas un facteur d'apaisement avec la France. Sur le plan

capacitaire, la poursuite du programme franco-britannique de missiles antinavires et de croisière est en suspens.

D'un autre côté, un certain nombre d'exercices, notamment dans le domaine maritime, tel que le *Gallic Strike*, qui a eu lieu en Méditerranée, nous laissent penser que nos armées peuvent travailler ensemble et faire de belles choses. Pouvez-vous nous faire un point sur les perspectives de la coopération franco-britannique et la mise en œuvre du traité de *Lancaster House* dans le contexte actuel ? Nos équipes ont beaucoup travaillé, mais, pendant longtemps, nous n'avons pas senti le même enthousiasme du côté britannique pour renforcer cette alliance dont nous avons besoin dans le domaine de la défense pour la protection du continent européen.

**M. Cédric Perrin.** – Une nouvelle doctrine de l'exportation en cycle court semble émerger, avec l'idée de prélever sur nos propres forces ou sur nos commandes un certain nombre de matériels. Cela nous donne un avantage à l'export sur nos concurrents, en améliorant notre crédibilité et en réduisant les délais de livraison. Cette doctrine rencontre évidemment un certain succès. On ne peut que s'en réjouir.

La Grèce a acheté 12 Rafale d'occasion, qui seront prélevés sur nos forces en 2021 et 2022. La ministre des armées nous a expliqué la semaine dernière comment elle comptait combler le trou déficitaire qui en résulterait durant trois ans. La Croatie a entamé une démarche analogue. La vente de trois frégates de défense et d'intervention à la Grèce conduira à décaler des livraisons à la Marine nationale. Ces succès à l'export sont une excellente nouvelle, mais jusqu'où ce concept d'exportation en cycle court peut-il aller ? N'a-t-on pas déjà dépassé le seuil de ce que nos armées peuvent subir sans en supporter les conséquences opérationnelles ? Dès lors, comment mieux anticiper et trouver des solutions pour que nos succès à l'exportation ne pénalisent pas nos forces ?

Par ailleurs, notre commission a récemment mis en évidence, dans deux rapports, le retard français en matière de drones. Nous avons insisté sur l'armement des drones tactiques. Nous avons fait état de nos interrogations importantes concernant l'Eurodrone, compte tenu de la livraison très tardive et de la possible obsolescence du matériel à sa livraison en 2029. Nous avons aussi préconisé de doter nos armées d'une capacité nouvelle de drones bon marché et consommables. Il nous a semblé urgent d'agir avant la LPM post-2025. Où en sont ces réflexions ? Ne craignez-vous pas que la France n'ait une guerre de retard ? Ce retard ne finira-t-il pas par apparaître à la faveur d'une crise, comme la pandémie a révélé une pénurie de masques et de respirateurs artificiels ?

Par ailleurs, en matière de lutte anti-drones, le cahier des charges du programme « Protection déployable modulaire anti-drones » dit PARADE me paraît insuffisamment ambitieux. Nous nous passons malheureusement d'un certain nombre de fonctionnalités ou d'innovations que nos start-up, nos PME ou nos entreprises de taille intermédiaire sont en capacité de mettre en œuvre aujourd'hui. Je trouve cela regrettable, parce que je crains que nous ne prenions, là aussi, beaucoup de retard. Puis-je connaître votre avis sur ce sujet ?

**M. Thierry Burkhard.** – Monsieur Guerriau, l'implication du commandement local est déterminante en matière de reconversion et nous veillons à sa bonne association. C'est d'autant plus important que la reconversion est d'abord un outil de fidélisation : nous devons trouver le juste équilibre.



En matière de logement, la LPM prévoit 1,2 milliard d'euros pour réhabiliter et reconstruire 32 000 places. Nos militaires n'ont plus les mêmes besoins qu'il y a trente ou quarante ans, à l'époque où la majeure partie de notre parc a été construite. Mais les transformations prennent du temps et les difficultés propres à Paris vont perdurer.

Monsieur Cigolotti, la centaine de millions d'euros supplémentaires que vous citez traduit bien notre effort pour garantir l'activité de nos armées, car, pour être crédibles, nos armées doivent être entraînées. L'augmentation de 8 % des crédits EPM par rapport à 2021, prévue par le projet de loi de finances pour 2022, était indispensable. La communication sur la disponibilité technique se fera par écrit en diffusion restreinte.

En 2025, nous disposerons de 117 Rafales, au lieu de 129 : cela n'est pas anodin. Certes, nous disposerons *in fine* de plus de Rafales neufs – et donc normalement d'une meilleure DTO et de standards plus élevés – et une partie de l'argent récupéré de la vente export nous reviendra. Mais si l'impact sera limité pour l'entraînement, il sera en revanche réel pour les opérations. Voyons aussi que ces exportations signifient que nos alliés sont désormais mieux équipés. Il faut avoir une vision globale.

**M. Christian Cambon, président.** – Je suis heureux de vous l'entendre dire, car on nous affirmait que cela ne changeait rien...

**M. Thierry Burkhard.** – Sur les frégates de défense et d'intervention (FDI), l'impact sera réel. Mais des mesures d'atténuation sont possibles, notamment, s'agissant des Rafales, en croisant les capacités air-marine.

Le contrat « verticalisation Rafale » doit permettre d'augmenter le nombre d'heures de vol. C'est globalement le cas, mais l'augmentation des coûts a conduit à un petit décrochage ponctuel. Le programme a besoin d'un peu de temps pour produire ses effets.

Madame Gréaume, je vous remercie pour votre soutien au SSA qui accomplit un travail extraordinaire.

Le SSA est indispensable au bon fonctionnement des armées. En opération, il fait des miracles – heureusement pas nécessaires tous les jours – pour sauver nos soldats. Mais il contribue aussi à la préparation des forces et il y a là de vraies tensions. Former un médecin militaire relève du tour de force – le DCSSA le général Rouanet l'a parfaitement compris. Prenons garde à ne pas épuiser le SSA en l'intégrant à trop d'opérations de court terme : certes il faut protéger les Français contre les dangers du quotidien, mais je dois aussi protéger le SSA et la capacité opérationnelle des armées. L'équilibre est essentiel.

Le développement des forces cyber n'est pas contradictoire avec notre politique de ressources humaines. Choisir, c'est renoncer, mais le recrutement de combattants cyber ne crée pas d'effet d'éviction ; c'est une nécessité. Les armées se transforment comme elles l'ont toujours fait ; ne prenons pas de retard.

La Russie et la Chine ont recours à l'hybridité. Ce n'est pas pour autant le mode d'action des « méchants » - comme l'aurait été le recours aux archers à Azincourt -, mais tout simplement un mode d'action combinant des éléments de nature différente. La seule limite, c'est le droit des conflits armés. Adaptons-nous au monde qui nous entoure et ne nous privons pas des modes d'action hybrides.

Dès lors que la Grande-Bretagne existe, à 25 kilomètres de nos côtes, la relation franco-britannique est incontournable. Certes, nous regrettons le jeu qu'ils ont joué mais nous devons continuer à coopérer avec eux. Sur les perspectives de coopération dans le domaine du développement capacitaire, nous travaillons sur la guerre des mines du futur, ainsi que sur le futur missile antinavire/futur missile de croisière (FMAN/FMC).

Monsieur Perrin, l'armement des drones tactiques ne doit pas être un sujet. Le drone Patroller doit bien évidemment être armé : ne nous en privons pas. Nous devons progresser sur la question des marchés, avec des cycles d'identification du besoin et d'acquisition beaucoup plus rapides, et la possibilité d'une réorientation en cours de route. C'est sans doute possible en sollicitant les PME, même si cela ne répondra pas à tout.

La négociation sur l'Eurodrone MALE est terminée ; la notification aura normalement lieu fin 2021. Le maître d'œuvre est Airbus et le sous-traitant Dassault Aviation.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – À l'aune de vos récentes déclarations sur l'évolution de la menace, quel regard portez-vous sur le prochain budget ?

Peut-on conserver notre organisation actuelle ? Ne devrions-nous pas aller vers une défense plus intégrée au niveau européen ?

**M. Jacques Le Nay.** – Comment allier préparation d'une guerre de haute intensité et guerre informationnelle ? Comment les soldats y sont-ils sensibilisés ?

Des données confidentielles concernant le char Leclerc auraient fuité sur un forum de jeux vidéo. Ces sites sont-ils surveillés ? Connaissez-vous l'auteur de la fuite ?

**M. Guillaume Gontard.** – Votre réflexion stratégique accorde une place importante aux nouveaux champs de la conflictualité et prévoit l'investissement de nouveaux domaines comme l'influence et la lutte informationnelle. Cela doit nous permettre de gagner la guerre avant la guerre et de freiner, voire d'empêcher l'autre de décider en faisant planer sur lui une incertitude. N'était-ce pas le rôle de notre dissuasion nucléaire ? Quel impact ces évolutions ont-elles sur notre dissuasion nucléaire, alors que l'on sait que 13 % des crédits de la mission « Défense » leur sont dédiés ?

Vous annoncez également l'intensification de nos entraînements avec nos États partenaires. Comment améliorer la temporalité des armées européennes ?

**M. Olivier Cadic.** – Je reviens de Taïwan qui simule chaque jour une dizaine de milliers de cyberattaques contre ses forces armées et ses infrastructures. À partir de quel moment considérez-vous que nous en sommes en guerre cyber ?

**M. Thierry Burkhard.** – Le budget pour 2022 nous permet de construire un modèle d'armée adapté aux menaces actuelles. S'il est tenu, il me semble raisonnable au plan de la réparation comme de la modernisation.

Plus que l'organisation actuelle des armées, c'est notre façon de travailler qui doit désormais évoluer, afin d'appréhender les événements – Aukus, Afghanistan – de façon plus stratégique. Cela nécessite plus de temps et de travailler autrement. Des modèles d'organisation différente en seront peut-être déduits. Cette évolution de notre organisation concerne également la façon dont on combat : la capacité à intégrer le multi-domaines et le multi-milieux pour pouvoir produire des effets de manière très synchronisée.

Le travail en coalition avec les pays européens est indispensable. Cela n'est pas toujours simple, mais certains partenaires sont en train de nous rejoindre sur la haute intensité. Sans aller jusque-là, d'autres ont montré qu'ils avaient compris la nécessité de s'engager hors des frontières européennes, notamment s'agissant de Takuba ; quelque chose est en train de se créer.

La guerre de l'information vise à influencer la perception des hommes et des femmes. Face à cette menace, notre meilleure arme est la cohésion et la confiance de nos unités que mettent en place les chefs, qui doivent être convaincus de l'importance de donner du sens à la mission. Des actions de formation et de sensibilisation devront également être développées. C'est un combat permanent.

Il y a quelques mois, des fuites sur internet ont concerné le char britannique. C'est regrettable, mais on peut aussi s'en servir pour intoxiquer nos adversaires...

Monsieur Gontard, la dissuasion nucléaire peut permettre de gagner la guerre avant la guerre. Elle reste le pilier de notre défense, comme l'a rappelé le Président de la République dans son discours du 7 février 2020 : forces conventionnelles et dissuasion nucléaire sont complémentaires et doivent être articulées pour faire face aux menaces. Dans certaines situations, la mise en avant de la seule dissuasion nucléaire nous expose à un contournement.

Le cyber est une arme qui fonctionne très bien, en particulier en état de compétition. En effet, la première difficulté est d'attribuer une attaque à un compétiteur, adversaire ou ennemi. À cet égard, la France dispose de moyens sérieux. La reconnaissance d'un état de guerre relève d'une décision politique, prise au regard de l'ampleur de l'attaque et de l'identité du compétiteur.

Permettez-moi de conclure mon propos par une triste nouvelle : Hubert Germain, dernier Compagnon de la Libération, est décédé à l'âge de 101 ans.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est une triste nouvelle. Nous participerons demain à l'hommage rendu à Hubert Germain.

Je vous remercie, Mon Général. Ce dialogue est important. Nous sommes très attachés à la stricte exécution de la LPM, au regard notamment du contexte dangereux dans lequel évoluent nos forces armées et de la multiplication des tensions dans le monde.

**Mercredi 15 décembre 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Audition du Général de division aérienne Michel Friedling, commandant de l'Espace**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons aujourd'hui le général Michel Friedling, commandant de l'Espace de l'Armée de l'Air et de l'Espace, pour une audition consacrée aux enjeux stratégiques de l'espace.

Mon Général, nous vous remercions d'avoir accepté cette audition, à un moment où nous assistons à une militarisation toujours accrue de l'espace.

Le développement des activités dans l'espace exo-atmosphérique ne cesse de s'accélérer. On compte désormais plus de 3 300 satellites en orbite dont 1 270 ont été lancés en 2020. Cette intensification est notamment liée à la croissance des activités spatiales commerciales et de ce qu'on appelle le *New Space*.

Dans le même temps, l'espace est plus que jamais un terrain de compétition entre les États. Si la domination américaine reste pour le moment incontestable, l'espace est aujourd'hui une priorité pour la Chine - particulièrement sur le plan militaire – et est également investi par d'autres États, notamment l'Inde, l'Iran, les deux Corées et les Émirats arabes unis.

Ces évolutions induisent des conflits d'usage et de nouvelles menaces, qu'il s'agisse d'actes hostiles volontaires ou d'accidents liés à la présence d'un nombre toujours plus important de débris en orbite.

Il y a aussi la question de la militarisation croissante de l'espace. La maîtrise de l'espace est aujourd'hui une condition essentielle de la supériorité militaire, qu'il s'agisse d'observer, de recueillir du renseignement, de guider des opérations dans les autres milieux ou tout simplement de communiquer. Mais l'exemple récent de la destruction d'un satellite spatial par un tir de missile russe dans le cadre d'un exercice militaire montre que l'espace tend à devenir un milieu d'opérations à part entière. On s'inquiète aussi de son arsenalisation.

Mon Général, quelles sont les spécificités des modes d'action dans l'espace exo-atmosphérique qui, malgré les stratégies qu'y déploient les puissances, demeure et doit demeurer un espace commun ? Quelles difficultés spécifiques cela pose-t-il ? Je pense notamment à la caractérisation de l'origine d'un éventuel acte hostile.

Par ailleurs, où en est aujourd'hui, deux ans après son rattachement à l'Armée de l'Air, le Commandement de l'Espace ? Sa montée en puissance se fait-elle au rythme prévu ? Quelles sont ses grandes priorités ? Quel bilan tirez-vous du premier exercice militaire français dans l'espace AsterX réalisé en mars 2021 ? Sera-t-il reconduit ?

Par ailleurs, l'OTAN a choisi, elle aussi, de faire de Toulouse un centre d'excellence pour le spatial, en pleine synergie avec notre effort national. Vous pourrez nous dire si cela génère, selon vous, des synergies qui pourraient bénéficier à notre écosystème et à nos capacités.

Mon Général, je vous cède la parole pour un exposé liminaire, à la suite duquel nos collègues vous poseront leurs questions.

**Général Michel Friedling, commandant de l'Espace.** – C'est un plaisir et un honneur de me retrouver parmi vous. Dans mon propos introductif qui sera accompagné d'une présentation powerpoint, je vous rappellerai le contexte dans lequel nous nous situons, les fondements de la stratégie spatiale de défense, notre montée en puissance et les actions en cours pour mettre en œuvre cette stratégie.

En premier lieu, je rappelle que l'espace est essentiel à notre mode de vie car il irrigue aujourd'hui tous les secteurs de l'activité humaine, que ce soit l'environnement, l'éducation, le développement, l'agriculture, l'énergie, la santé, la mobilité, l'appréhension des risques et des catastrophes naturelles, les infrastructures...

En 2020 l'économie spatiale représentait environ 350 milliards d'euros et ce chiffre va être multiplié de 3 à 5, voire davantage, dans les 10 à 15 ans qui viennent et représenter entre 1 000 et 3 000 milliards d'euros. Selon les études de la Commission européenne, plus de 150 000 emplois directs et indirects sont liés à l'espace en Europe et plus de 10 % du PIB de l'Union européenne dépend des services de l'espace, soit plus de 1 000 milliards d'euros, un million d'emplois européens dépendant des services de localisation et de navigation (*Global Navigation Satellite System* ou GNSS) par GPS et Galileo.

Le deuxième élément de contexte est le bouleversement de l'écosystème spatial international avec l'arrivée du secteur privé. Elon Musk est aujourd'hui l'acteur mondial spatial le plus innovant et aussi le plus redouté. Il maîtrise l'ensemble des capacités, de la construction à la mise en orbite de satellites jusqu'au ravitaillement de la station spatiale internationale. Il a également permis aux États-Unis de retrouver leur autonomie en matière de vols habités alors qu'ils avaient dû sous-traiter ce segment à la Russie après l'arrêt de la navette spatiale, et il est en train de déployer une constellation pour fournir des télécommunications en haut débit sur l'ensemble de la planète. Jeff Bezos, le patron d'Amazon, se consacre quant à lui désormais exclusivement à *Blue Origin*, sa société spatiale, en concurrence frontale avec celle d'Elon Musk, *SpaceX*.

Lorsque j'ai pris mes fonctions fin 2018, il y avait 1 800 satellites actifs en orbite, fin 2020, il y en avait près de 4 000 et ils sont environ 5 000 fin 2021. On en attend 20 000 de plus dans les 10 à 15 prochaines années. En 2020, ont été lancés environ 1 300 satellites, 10 fois plus que 10 ans auparavant.

Des nouveautés arrivent avec le *Spurring Private Aerospace Competitiveness and Entrepreneurship* (SPACE) Act américain qui permet l'exploitation des corps célestes par des acteurs privés et avec les accords Artemis qui régissent les activités sur la lune. L'espace entre dans son deuxième âge avec de nouveaux acteurs, de nouveaux secteurs d'activité et une nouvelle dynamique.

Le troisième élément de contexte est constitué par les capacités spatiales qui sont essentielles pour notre autonomie stratégique et nos opérations militaires, fournissant de l'aide à la décision par l'imagerie ou le renseignement, des communications sécurisées haut débit et des services de navigation pour les 30 000 militaires déployés sur le terrain. Communiquer, voir, entendre, cibler, renseigner, naviguer... tout cela est désormais permis par l'espace aujourd'hui. L'espace jouera un rôle essentiel dans la connexion des plateformes des systèmes de combat collaboratifs qui sont en développement, notamment le système de combat aérien du futur (SCAF), le système de la Marine et de l'Armée de Terre.

Le dernier élément de contexte concerne la défense et la sécurité. L'espace est un milieu à part entière dont les spécificités et la singularité ont été soulignées par la revue stratégique de 2017 et par la stratégie spatiale de défense de 2019. L'Otan en a fait un domaine opérationnel en décembre 2019 et lors du Sommet de Bruxelles en juin 2021, il a été déclaré que l'agression d'une capacité spatiale d'un pays membre serait couverte par l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord.

Les systèmes spatiaux sont exposés à des risques non intentionnels croissants mais aussi à des menaces intentionnelles.

Les risques sont constitués essentiellement par la météo, les rayonnements cosmiques et les débris spatiaux. Avec le dernier tir russe, on compte environ 35 000 objets de plus de 10 cm en orbite dans l'espace et plus de 900 000 débris de plus d'un centimètre !

S'agissant des menaces, il existe plusieurs formes d'actions hostiles avec des effets réversibles ou non. Cela va de la menace cyber au renseignement, l'interception, le brouillage, la neutralisation à l'aide d'armes à énergie dirigée, des menaces co-orbitales avec le développement de satellites saboteurs, remorqueurs ou désorbiteurs et armés. Ces derniers peuvent être mis en œuvre par des opérateurs privés, ce qui rend difficile la caractérisation et l'attribution de la menace. Quatre pays disposent de missiles anti satellites : la Chine depuis 2007, les États-Unis depuis 2008, l'Inde depuis 2019 et la Russie depuis le 15 novembre dernier. La Chine et la Russie considèrent que l'espace est essentiel aux opérations militaires modernes, et par conséquent, que des capacités de neutralisation des moyens spatiaux adverses sont indispensables pour réduire l'efficacité militaire américaine et occidentale en cas de conflit et rétablir une sorte de symétrie. En 2015, ces deux pays ont réorganisé leurs forces dans le domaine spatial. La multiplication des actions dans l'espace de la part de nombreux acteurs nous a amenés à améliorer nos processus, à monter en compétences et à progresser dans notre capacité à travailler avec nos partenaires et alliés, et enfin à valider notre feuille de route capacitaire.

Comme le cyber, l'espace est devenu un véritable enjeu de sécurité nationale, donnant lieu aux travaux de la revue spatiale entre 2008 et 2019 puis à la publication d'une Stratégie spatiale en juillet 2019 et à la création du commandement de l'Espace en septembre 2019. Les principales lignes de la stratégie spatiale sont les suivantes : il s'agit de répondre aux menaces émergentes dans l'espace, de défendre nos intérêts spatiaux et de saisir toutes les opportunités pour construire notre autonomie stratégique. Parmi ces opportunités, il s'agit d'élargir nos coopérations au domaine des opérations en l'ouvrant à des nouveaux partenaires. Notre feuille de route comporte quatre axes : une nouvelle doctrine pour les opérations spatiales militaires, une nouvelle ambition en matière de capacités, le développement de l'expertise spatiale au sein du ministère des Armées et l'adaptation de la gouvernance du spatial militaire avec notamment la création du commandement de l'Espace et de nouvelles relations entre le CNES et le ministère des Armées.

La doctrine est basée sur l'idée nouvelle que nous sommes en mesure de protéger et défendre nos intérêts spatiaux. Sur la gouvernance, le commandement de l'Espace a été créé en 2019. C'est à la fois, un commandement inter-armées et un commandement de l'armée de l'Air, sous une double tutelle, fonctionnelle de la part du chef d'état-major des armées pour ce qui concerne la politique spatiale militaire et les opérations, et organique de la part du chef d'état-major de l'armée de l'Air et de l'Espace. C'est un commandement à la fois opérationnel et organique en charge de proposer la politique spatiale militaire. Cela concerne les capacités spatiales de défense, les capacités de maîtrise de l'espace, les stratégies d'acquisition, les coopérations et la maîtrise de l'environnement spatial. Nous sommes associés à de nombreux acteurs, au premier rang desquels le CNES, mais aussi la Direction générale de l'armement (DGA), l'état-major des armées, le ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN).

Le commandement de l'Espace employait 219 personnes lors de sa création et environ 300 aujourd'hui, réparties sur quatre sites à Paris, Creil, Toulouse et Lyon. L'effectif devrait atteindre 520 personnes environ à l'horizon 2025 incluant le centre d'excellence de l'OTAN. Cette montée en puissance se concrétise chaque année par 40 à 50 nouveaux arrivants.

S'agissant des capacités, nous vivons une période assez inédite dans l'histoire des Armées puisqu'en l'espace de trois ou quatre ans, grâce à la loi de programmation militaire (LPM), nous avons renouvelé l'ensemble des capacités. Nous avons également lancé deux des trois satellites CSO – le dernier lancement étant prévu pour 2022 – et les trois satellites CERES offrant une véritable première capacité opérationnelle de renseignement électromagnétique depuis l'espace. Nous avons enfin lancé récemment le premier des deux satellites Syracuse 4, le second étant prévu pour mi-2022. Nous avons ainsi complètement renouvelé nos capacités d'appui aux opérations. Un troisième satellite Syracuse devrait arriver en 2028. Nous avons aussi lancé le programme à effet majeur Action et Résilience Spatiale (ARES) qui est la concrétisation de la nouvelle ambition spatiale en matière de doctrine et qui intègre les composantes de surveillance de l'espace et de défense active et passive ainsi que les outils de commandement et de contrôle de l'ensemble des capacités spatiales. Ce programme a été lancé en juillet 2021 et devrait permettre en 2025 de disposer d'une première capacité de commandement spatial afin d'établir une représentation de la situation spatiale d'intérêt défense par la fusion des données souveraines parmi lesquelles celles du patrouilleur dans l'espace (Yoda) et du successeur du radar de surveillance GRAVES. Nous avons établi une feuille de route globale de nos futures capacités spatiales avec l'idée d'une architecture plus connectée et distribuée, validée par la ministre des armées en juillet 2021. Nous préparons déjà le lancement des opérations IRIS et CELESTE qui vont succéder aux satellites Composante Spatiale Optique (CSO) et Capacité de Renseignement Électromagnétique Spatiale (CERES). Dans le domaine spatial, il y a cette particularité que les systèmes doivent être renouvelés environ tous les 10 ans.

S'agissant du développement de l'expertise spatiale, on parle plus de systèmes que d'hommes. Mais il est nécessaire d'attirer des talents, de les former, de les garder et de leur offrir des parcours leur permettant d'évoluer, ce qui est aussi un axe de la stratégie spatiale. Le développement de l'expertise repose sur la conduite d'opérations réelles. Nous fournissons un appui aux opérations militaires et autres exercices, comme la mission «Heifara» dans le Pacifique. Nous fournissons environ 500 images satellitaires par jour, soit plus de 160 000 images par an, pour le renseignement, la géographie, le ciblage ou l'appui aux opérations.

En 2021, nous avons repéré 27 entrées atmosphériques à risque, dont 12 ont fait l'objet d'un suivi prioritaire et nous avons traité l'ensemble des activités suspectes et l'évolution des menaces en lien avec nos partenaires étrangers, notamment les Américains.

La formation initiale « espace » nous a permis de former plus de 200 personnes en deux ans afin de créer un socle commun de connaissances. Nous lançons également le recrutement de jeunes officiers sous contrat, diplômés d'écoles d'ingénieurs ou spécialisés dans le spatial. Enfin, nous avons la formation à l'emploi de nos opérateurs spatiaux par le CNES.

La préparation opérationnelle repose sur quatre principaux exercices, dont trois multinationaux : *Schriever Wargame*, exercice politico-militaire américain de niveau stratégique, *Global Sentinel*, dédié à la surveillance de l'espace, *Sprint Advanced Concept Training* (SACT), dont l'objectif est le développement technologique en matière de surveillance de l'espace et *AsterX*, notre exercice national tactique et opératif. *AsterX* a été le premier programme de ce genre en France et en Europe, et a reçu un écho mondial, y compris en Chine et en Russie. Une deuxième édition aura lieu en 2022 et intéresse de nombreux pays étrangers.

L'exercice *Hackathon* consacré à l'espace s'est adressé à des étudiants ou jeunes diplômés avec comme objectif le rayonnement du spatial de défense et l'émergence d'idées originales. Ça a été un grand succès que nous comptons renouveler en 2022.

J'en termine avec les coopérations, troisième axe de notre feuille de route. Nous avons vocation à les développer. Historiquement capacitaires, ces coopérations sont maintenant davantage orientées vers les opérations, l'interopérabilité et la sécurité dans l'espace.

Ces coopérations peuvent se tenir dans un cadre multilatéral, au sein du *Combined Space Operations*, forum aux sept nations, les cinq nations anglo-saxonnes, la France et l'Allemagne, l'Union européenne et l'OTAN. Dans le cadre de cette dernière coopération, nous avons concouru pour accueillir le centre d'excellence de l'OTAN. La première conférence de ce centre a eu lieu à Paris il y a un mois et a été un véritable succès avec la participation de 25 pays ! Plus de dix pays ont d'ores et déjà annoncé leur participation ferme à ce centre d'excellence et six autres leur participation probable. Des coopérations bilatérales existent aussi, notamment avec les États-Unis, l'Allemagne et l'Italie, qui sont des partenaires historiques, et de nouveaux partenaires stratégiques comme l'Inde, les Émirats ou le Japon.

Enfin, nous menons des travaux sous la direction du Quai d'Orsay en lien avec la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère, sur les normes de comportement responsables dans l'espace. Nous avons contribué à la résolution 75-36 de l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 2020, au rapport remis par la France au Secrétaire général des Nations-Unies en mai 2021 et au nouveau projet de résolution adopté en novembre 2021 pour la mise en place d'un groupe de travail relatif à ces normes de comportement.

C'est un travail collectif et j'observe la détermination des acteurs pour mettre en œuvre cette stratégie, notamment le CNES et l'OCDE.

**M. Olivier Cigolotti.** – Si la France s'est dotée de capacités spatiales autonomes, cela ne l'empêche pas de nouer des partenariats. Les tensions russo-américaines ont fragilisé la coopération spatiale jusqu'à présent épargnée, la Chine a renforcé son budget dans ce domaine, estimé à plus de 8 milliards de dollars et les rapprochements sino-russes se renforcent. Pensez-vous que cette rivalité, qui rappelle la Guerre froide, peut être source de tensions sécuritaires dans l'espace ? Pouvez-vous nous en dire plus sur Yoda, qui est un concept de défense active visant à protéger nos intérêts dans l'espace et à dissuader nos adversaires d'y porter atteinte ?

**M. Gilbert Bouchet.** – Je voudrais revenir sur l'essai anti satellite russe du 15 novembre dernier, qui traduit le contexte d'hyper-tensions internationales dans lequel nous vivons. Après avoir gagné les océans, cette hyper-tension s'attaque à l'espace extra-atmosphérique. Cela nous interroge sur les moyens de détection, les dommages portés aux stations spatiales habitées et sur le volet relatif à l'exploitation commerciale. Nous avons également pu observer des mouvements de réorganisation et de rapprochement entre les commandements de l'espace et le secteur privé, notamment aux États-Unis.

Quel est votre axe prioritaire d'action pour que la France puisse rester dans la course ? Avez-vous des partenariats avec le secteur privé ? Comment favoriser le recrutement de profils de haut niveau alors que la France semble décrocher dans les classements



scientifiques internationaux ? Envisagez-vous des campagnes de communication auprès des jeunes pour les sensibiliser à ces enjeux et susciter l'envie de travailler dans ce domaine ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Je note votre optimisme sur la montée en puissance de la France dans ce domaine, à l'horizon 2025. Depuis l'affaire des sous-marins australiens, les médias mettent en exergue les problématiques posées par le développement de la puissance militaire de la Chine dans la zone Indopacifique. Ils parlent moins de la stratégie chinoise dans le domaine spatial dont le volet militaire est important et qui peut lui permettre d'accroître ses capacités stratégiques en cas de conflit. Comment analyser vous le déploiement chinois ? A-t-on les moyens de répliquer ? La France est-elle capable de se doter d'une capacité de dissuasion dans l'espace, de la même manière qu'elle a une capacité de dissuasion nucléaire ?

**M. Jacques Le Nay.** – Quel lien le commandement de l'espace entretient-il avec l'industrie spatiale française et avec l'Agence de l'innovation de défense (AID) ? Le droit international de l'espace est-il menacé ? Les pays émergents jouent-ils un rôle spécifique dans l'apparition de nouveaux risques ? Comment la France peut-elle lutter contre ces risques ? Enfin, quelle sera la plus-value de l'implantation du centre d'excellence de l'OTAN dédié à l'espace à Toulouse ?

**M. Philippe Folliot.** – L'Occitanie et Toulouse entretiennent une longue histoire avec le secteur spatial. C'est aussi pour cela qu'il a été décidé que le siège du Commandement de l'Espace serait implanté à Toulouse. Quelle sera la montée en puissance de ses moyens et quelle sera l'articulation avec le centre d'excellence de l'OTAN ? Concernant la difficulté du recrutement de spécialistes, quel est pourrait être l'apport de la réserve ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – La guerre de l'espace se prépare dans l'ombre. C'est le nouveau domaine de confrontation des ambitions terrestres, comme cela a été le cas pendant la Guerre froide entre les États-Unis et l'URSS. L'imagerie spatiale devient la principale source de données pour le recueil de renseignement non intrusif. Pouvez-vous nous dire comment la France se positionne en termes d'accès et de maîtrise des nouvelles technologies, mais aussi de moyens pour faire face à certaines grandes puissances, notamment en matière d'écoute électromagnétique ?

**Général Michel Friedling.** – S'agissant de la rivalité entre la Chine et les États-Unis, tout le monde redoute un conflit et souhaite l'éviter. C'est le principal sujet de préoccupation pour les Américains et leur approche repose sur un rattrapage ou du moins une accélération technologique et sur le développement des alliances et des partenariats. Les Américains considèrent que dans l'espace plus qu'ailleurs, le fait d'avoir des alliés et d'agir en coalition constitue un atout stratégique majeur. Ils sont demandeurs de partenaires offrant des capacités, tant sur le plan technique que politique. Sur le plan technique, les puissances spatiales capables de mettre en œuvre des moyens militaires sont peu nombreuses. Le volet déclaratif est très fort en matière d'alliance. Les Américains parlent de dissuasion dans l'espace et le Secrétaire à la Défense vient de parler du concept d'*integrated deterrence*, la défense intégrée touchant tous les milieux, dont l'espace. Personne n'a intérêt à un conflit dans l'espace. Selon le syndrome de Kessler, représenté au cinéma par le film « Gravity », un débris heurte un vaisseau spatial américain créant d'autres débris, cette réaction en chaîne générant une pollution rendant impossible toute activité spatiale. C'est la raison pour laquelle la France a fermement condamné le tir d'essai russe car ce type d'action crée des débris d'une durée de vie longue qui constituent un danger pour la soutenabilité des activités dans l'espace.

Néanmoins, aujourd'hui, la Chine et la Russie considèrent que la dépendance des pays occidentaux vis-à-vis de l'espace est plus importante que la leur, ce qui les conduit à pratiquer un jeu « perdant-gagnant », mettant en danger leurs propres capacités spatiales dans la mesure où le gain qu'elles en retirent est supérieur à celui qu'elles auraient en ne le faisant pas. C'est un jeu dangereux. Cela pourrait toutefois changer quand la dépendance à l'espace d'un pays comme la Chine sera aussi importante que celle des États-Unis.

S'agissant de Yoda, c'est un projet démonstrateur lancé en 2019 avec l'objectif d'être opérationnel en 2024, destiné à nous permettre d'acquérir des savoir-faire que nous n'avons pas encore, notamment les manœuvres en orbite. Ce projet rassemble le commandement de l'Espace, la Délégation générale pour l'armement et le CNES, ainsi que des industriels. Deux petites plateformes seront proches de l'orbite géostationnaire. Elles permettront de tester des technologies et d'acquérir un savoir-faire en vue de développer un autre concept plus complet et plus opérationnel à l'horizon 2030. Ce projet est très important car il tire l'ensemble de nos compétences et capacités vers le haut, qu'il s'agisse du système de commandement et de contrôle des opérations spatiales, du segment sol mais aussi de notre organisation interne, de la répartition des responsabilités avec le CNES en matière de formations ou encore des transferts de compétences dans les dix ans à venir. Nous devons, en parallèle, instruire des sujets doctrinaux et juridiques.

L'essai russe n'a pas été une grande surprise. La Russie avait déjà effectué un certain nombre de tirs infructueux, du moins sans impact sur un satellite actif, en tout une dizaine de tirs en cinq ans ! Nous avons été alertés de l'imminence du tir et nous avons pu orienter l'ensemble de nos capteurs pour le suivre en temps quasi réel. Il a créé environ 1 500 débris. Nous avons pu en identifier une partie. Le satellite était à 500 km d'altitude et les débris se sont répartis entre 200 et 1 000 km, représentant un vrai danger. L'ESA a pris la décision de mettre à l'abri les astronautes dans un module de sauvegarde. Nous observons le croisement de certains de ces débris à proximité de nos moyens spatiaux. Après la condamnation ferme de la France se pose la question de la soutenabilité des activités spatiales et de l'établissement des normes de comportements responsables.

S'agissant des partenariats avec le privé, ils sont nécessaires, notamment en matière de surveillance de l'espace, car nous n'avons pas de capacité autonome et exhaustive sans l'apport du secteur privé. Cela figure dans la Stratégie spatiale de défense qui nous attribue des moyens pour cela. Nous avons d'ailleurs passé un premier contrat avec la société *Safran data System* qui nous fournit des données de surveillance de l'espace et nous venons de signer un nouveau contrat avec la société *Ariane Group* pour des données de surveillance de l'espace en orbite géostationnaire. Nous travaillons actuellement avec d'autres opérateurs privés dits « de confiance ». Nous avons toujours cette idée d'une approche en trois cercles, avec un cœur souverain de capacités qui nous appartient et qui est sécurisé, un deuxième cercle de capacités fournies par des partenaires de confiance ou des partenaires étrangers et un troisième cercle de capacités commerciales complémentaires, notamment dans le domaine des communications satellitaires. Nous aurons sans doute dans notre futur centre d'opérations spatial à Toulouse une cellule d'intégration commerciale où se retrouveront les opérateurs privés avec lesquels nous travaillons au quotidien.

L'attractivité pour le recrutement n'est pas un souci. Nous sommes très attractifs pour les jeunes talents. En outre, notre besoin porte sur des effectifs réduits. Les 40 à 50 personnes qui nous rejoignent chaque année viennent des Armées. Certaines sont déjà formées aux sujets spatiaux, les autres reçoivent une formation initiale qui leur permet d'acquérir les bases en 15 jours. Cette formation s'adresse également à la Direction du

renseignement militaire, à l'état-major des Armées, au CNES, à l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et à d'autres administrations, tendant à créer une sorte de communauté spatiale de défense fluide et efficace. Nous expérimentons un programme encore modeste, mais très prometteur sur « les jeunes talents spatiaux ». Il s'agit de recruter de jeunes diplômés de très haut niveau en tant qu'officiers commissionnés avec le grade de capitaine. Nous avons signé le premier contrat le 1<sup>er</sup> décembre dernier, l'idée étant d'en recruter quatre par an, de les garder quatre ans avant de les orienter vers l'industrie spatiale française. Cela compléterait les talents internes du ministère.

La réserve est très importante pour nous. Nous avons aujourd'hui un afflux de candidatures pour la réserve, ce qui nous permet d'être très sélectifs. Nous sommes 300 au commandement de l'Espace et nous avons 46 réservistes opérationnels avec des profils très différents cumulant ensemble 300 années d'expérience spatiale, que l'on utilise dans les domaines techniques, la communication - notamment pour l'exercice AsterX ou la première conférence du centre d'excellence espace de l'OTAN - ou encore l'innovation.

Sur l'analyse des déploiements chinois actuels et la dissuasion, j'y ai répondu évoquant la mise en place des coalitions et le discours stratégique. En France, on parle plus de découragement des actions spatiales que de dissuasion, laquelle est associée au nucléaire. La posture de la France consistant à affirmer clairement qu'elle entend protéger et défendre ses intérêts spatiaux, en exerçant son droit à la légitime défense dans l'espace, est une singularité dans le monde occidental, exception faite des Etats-Unis.

Concernant la montée en puissance du commandement de l'Espace à Toulouse, nous venons d'inaugurer nos locaux temporaires qui accueillent 60 personnes. En 2025, nous aurons l'ensemble de nos bâtiments, bureaux et un centre d'opérations qui va regrouper tous les moyens de commandement et de contrôle mais également les moyens de calcul et de traitement des données, ainsi qu'un laboratoire d'innovation spatiale. Nous avons une équipe de trois personnes au sein du pôle *Aerospace Valley Newspace Factory*, qui est le pôle de compétitivité de la région Occitanie-Nouvelle Aquitaine, situé à Toulouse, en contact permanent avec l'écosystème de l'innovation du spatial et qui conduit des projets avec l'AID. L'essentiel des effectifs du commandement de l'Espace seront à Toulouse puisque le Centre opérationnel de surveillance militaire des objets spatiaux (COSMOS) actuellement à Lyon et le Centre militaire d'observation par satellites (CMOS) situé à Creil ont vocation à rejoindre Toulouse d'ici 2025.

Enfin, concernant les technologies d'écoutes électromagnétiques, la constellation CERES de trois satellites lancée fin 2021 est une capacité unique en Europe et ce système nous offre une capacité dédiée au renseignement d'origine électromagnétique de haut niveau sans équivalent.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Ma question porte sur les moyens financiers. Au vu de la montée en puissance de l'ensemble de vos missions et de la compétition internationale, disposez-vous de moyens financiers suffisants ?

**M. Bruno Sido.** – Vous avez souligné que l'espace était de plus en plus encombré par des satellites et des déchets. Le successeur du radar GRAVES arrivera en 2025. Actuellement nous ne sommes pas autonomes, nous avons besoin de l'aide américaine pour déplacer certains satellites menacés par des déchets qui risquent de les percuter. Aura-t-on l'autonomie complète avec ce nouveau radar ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Après votre exposé, je garde en tête le mot « exponentiel », que ce soit au sujet du nombre de satellites ou des enjeux financiers ! Du coup, on mesure bien l'intérêt d'une coopération opérationnelle et financière. Or, vous avez plutôt évoqué une coopération entre États. Au niveau européen, nous avons Galileo qui est un projet très emblématique. Pensez-vous qu'il puisse y avoir d'autres projets européens dans le domaine de l'espace ? Une coopération opérationnelle au niveau de l'OTAN est-elle envisageable ?

**M. Alain Cazabonne.** – L'observation par satellite permet de voir une balle de tennis. En ce qui concerne les opérations militaires au Mali, ne pourrait-on pas avoir une surveillance permanente des groupes djihadistes en mouvement depuis l'espace plutôt que d'envoyer des soldats ? Comment peut-on identifier un satellite envoyé par un autre pays ? Les satellites sont-ils recensés ?

**M. Olivier Cadic.** – Lors de la discussion de la LPM, on a dit que le prochain conflit multinational pourrait démarrer par le cyber et l'espace. L'augmentation du nombre de satellites démontre que le secteur privé prend une part de plus en plus importante. Notre voisin, le Luxembourg a une vision du développement spatial tournée vers le secteur privé, avec des retours sur investissement rapides et avec un développement économique habile. Or, vous n'avez pas mentionné l'Agence spatiale luxembourgeoise (*Luxembourg Space Agency* ou LSA) qui me semble un acteur important. Y a-t-il des convergences possibles, selon vous, avec la LSA ?

**M. Guillaume Gontard.** – Vous avez fait référence au tir russe et aux déclarations de la ministre, j'aimerais en savoir plus sur la gestion globale de ces débris, et notamment sur l'obligation faite aux pays d'utiliser des satellites éboueurs. Y a-t-il une réflexion sur un mécanisme de caution qui permettrait de financer le nettoyage de chaque satellite devenu inutilisable ? Suite à ce tir, y a-t-il une dynamique de discussions sur de nouvelles normes internationales de l'espace ?

**Mme Michelle Gréaume.** – La France a les systèmes de renseignement d'origine magnétique les plus avancés, tout comme la Chine, la Russie et les États-Unis. Parallèlement, l'espace est de moins en moins un univers de paix. Le traité de l'espace n'est plus viable au vu des évolutions géostratégiques et technologiques. La Chine et la Russie proposent le *Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space* (PPWT) pour modifier le traité de l'espace, notamment en interdisant la mise en orbite d'armes nucléaires et de tout autre type d'armes de destruction massive ainsi que l'utilisation de la lune à des fins de guerre. Pour les États-Unis, ce n'est pas le bon mécanisme pour assurer la sécurité, la stabilité et la durabilité de l'espace. Quelle est la position de la France sur la modification du traité ? Comment expliquez-vous la position des États-Unis ? Que faudrait-il modifier dans ce traité ?

**Général Michel Friedling, commandant de l'Espace.** – S'agissant des moyens financiers, la LPM a prévu des crédits substantiels pour l'espace et l'actualisation stratégique a prévu 700 millions d'euros supplémentaires. Si l'on additionne l'ensemble des programmes (équipements, études amont et services spatiaux), ce sont 5,3 milliards d'euros qui ont été accordés à l'espace sur 2019-2025. Cette somme nous permet de renouveler toutes nos capacités spatiales d'appui aux opérations mais aussi de lancer les programmes destinés à succéder aux programmes actuels (CERES, IRIS ou encore ARES). Pour l'heure, nous disposons donc de moyens suffisants. L'enjeu est surtout d'être rapides, agiles, innovants. Il s'agit de sortir de la logique de silo qui prévalait auparavant, lorsque nos moyens de communication, d'imagerie et de surveillance de l'espace étaient éclatés entre différents

acteurs, sans pilotage par une structure de commandement et de contrôle. Nous sommes dans une période de transition vers le monde de demain.

En matière de surveillance de l'espace, GRAVES va autoriser un saut qualitatif important mais ne permettra pas tout. La difficulté est de distinguer, sur des orbites comprises entre 300 et 36 000 kilomètres, entre les satellites « prédictifs » qui se situent sur des orbites déterminées et dont on peut prévoir le mouvement (à l'instar des avions de ligne dans l'espace aérien) et les objets « non prédictifs », de plus en plus nombreux, qui sont d'intérêt militaire. Pour cela, un seul capteur ne suffit pas. Nous avons besoin aussi des données fournies par des tiers, opérateurs de confiance et partenaires étrangers. C'est pourquoi nous travaillons à des accords de partage de données avec les pays alliés et amis qui ont cette capacité (Etats-Unis, Allemagne, Italie...). Ce sont toutes ces données agrégées qui vont nous permettre à l'avenir de tendre vers l'exhaustivité en temps réel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (nous ne voyons que 10% de ce que nous voudrions voir et pas tout à fait en temps réel). En complément, nous avons besoin d'une puissance de calcul, d'une puissance de traitement et d'une capacité de stockage des données, ce qui implique de recourir à des outils comme l'intelligence artificielle ou encore des super-calculateurs...

En ce qui concerne les coopérations possibles, au niveau de l'OTAN, les capacités spatiales sont celles fournies par les nations membres. Ainsi, le futur centre spatial de l'OTAN à Ramstein (Allemagne) ne fera qu'agréger des données fournies par ces dernières.

Au niveau européen, il y a des projets comme le programme GOVSATCOM (*European Union Governmental Satellite Communications*) qui permet de partager des capacités de communications satellitaires pour des usages gouvernementaux. Il y a aussi les projets financés par le Fonds européen de défense comme le projet *Twister*, le réseau de surveillance spatiale militaire européen (EU-SSA-N) ou encore le consortium EUSST (*European space and surveillance tracking*) qui fournit des services de surveillance au profit d'opérateurs privés. Enfin, il faut mentionner le projet de constellation européenne qui répond à un enjeu de souveraineté, face aux projets américains *Starlink* de *SpaceX* ou *Kuiper* d'Amazon, et au projet chinois GW. Ces constellations visent à apporter de la connectivité Internet à grande échelle, avec du très haut débit.

La question sur la capacité à identifier un satellite envoyé par un autre pays dans l'espace renvoie à la problématique de la surveillance de l'espace. C'est l'une des grandes difficultés auxquelles nous faisons face. Un satellite lancé reste dix ans en activité sur son orbite voire plus s'il devient un débris. L'enjeu est de surveiller en amont l'activité des opérateurs pour savoir qui lance quoi et où.

Le commandement de l'espace n'a pour l'instant pas de coopération avec l'agence du Luxembourg qui, il est vrai, est très en pointe sur certains sujets. C'est plutôt le Centre national d'études spatiales (CNES) qui est en rapport avec elle.

S'il n'existe pas à ma connaissance de caution, le sujet des normes de comportement est essentiel. Nous privilégions cette approche à celle de l'initiative russo-chinoise PPWT, que la Chine et la Russie ont tenté de faire adopter à deux reprises, en 2008 et en 2014 et qui vise à interdire le positionnement d'armes dans l'espace. Nous ne soutenons pas cette initiative pour plusieurs raisons. D'abord, le projet de traité proposé est lacunaire car il n'interdit pas l'utilisation d'armes dans l'espace depuis le sol. Ensuite, il manque une définition de ce qu'est une arme dans l'espace, ce qui n'est pas simple, compte tenu notamment du caractère dual des moyens utilisés dans ce milieu, très propice aux modes

d'action hybrides. Enfin, nous estimons que son application est invérifiable. C'est pourquoi notre approche, pragmatique, privilégie la notion de normes de comportement responsables, destinées à être appliquées de manière volontaire et ayant vocation à être promues dans le cadre des Nations-Unies. Bien sûr, en cas de conflit armé, le droit à la légitime défense continuerait à s'appliquer. La France a soutenu le contre-projet britannique qui a débouché sur l'adoption d'une résolution le 7 décembre 2020, une autre résolution allant permettre la mise en place d'un groupe de travail dans lequel notre pays compte s'impliquer.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, Mon Général, pour l'ensemble de vos réponses qui montrent à quel point la transformation de l'espace est rapide et à quel point les défis à relever sont grands dans un contexte de concurrence aigue. Vous avez aussi souligné la nécessité d'anticiper les différentes menaces à 10 ou 20 ans. Je souhaiterais que notre commission puisse venir vous voir en 2022, pour approfondir votre présentation. Nous vous présentons nos vœux de pleine réussite dans cette discipline nouvelle au sein de l'armée de l'air. Concernant les milliers d'objets qui errent dans l'espace, ne pourrait-on pas les faire retomber dans l'atmosphère afin qu'ils s'auto-détruisent ?

**Général Michel Friedling, commandant de l'Espace.** – La durée de maintien en orbite de ces objets dépend de l'altitude où ils se trouvent. Cela peut aller de quelques dizaines à quelques milliers d'années, ce qui n'est pas très rassurant.

Il faut noter qu'il y a des initiatives diverses visant à dépolluer l'espace, notamment de la part de l'agence spatiale européenne ou de start-ups. Certaines entreprises développent des méthodes très avancées pour récupérer les plus gros objets et les désorbiter ou les ramener sur terre.

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

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 50.*

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer relatif au siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et à ses privilèges et immunités sur le territoire français – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer relatif au siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

**M. André Guiol, rapporteur.** – L'Agence ferroviaire européenne a été créée en avril 2004, puis a changé de nom en juin 2016, après l'approbation par le Parlement européen

du quatrième paquet ferroviaire, pour devenir l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

Cette agence est chargée de délivrer des certificats de sécurité uniques pour les entreprises ferroviaires, ainsi que des autorisations de mise sur le marché de véhicules ferroviaires, valables dans plusieurs pays européens. En outre, elle est chargée d'assurer un système européen de gestion du trafic ferroviaire interopérable, dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de « l'espace ferroviaire unique européen ».

En d'autres termes, l'Agence contribue à l'intégration des réseaux ferroviaires européens en renforçant la sécurité des trains et en leur permettant de franchir les frontières au sein de l'Union européenne sans devoir s'arrêter. Pour ce faire, cette agence : travaille à l'élaboration de normes techniques, de mesures et d'objectifs de sécurité communs et économiquement viables ; établit des rapports sur la sécurité ferroviaire au sein de l'Union européenne ; et supervise l'élaboration de codes de signalisation compatibles dans toute l'Union.

Elle emploie quelque 180 personnes, et son budget pour l'année en cours est d'environ 35 millions d'euros, composé essentiellement d'une subvention européenne et de droits et redevances perçus auprès du secteur ferroviaire. Son siège administratif est situé, depuis 2009, à Valenciennes, et son centre de réunions et de conférences internationales est établi à Lille.

Il s'agit de l'une des cinq agences européennes installées sur le territoire français ; seules deux d'entre elles sont établies hors de Paris.

J'en viens à présent aux dispositions de l'accord soumis à notre examen. Elles sont conformes à celles du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; ces stipulations n'appellent aucune modification du droit interne français.

L'accord a été conclu en avril 2019, à la demande du directeur général de l'Agence qui sollicitait l'adoption de dispositions facilitant notamment la scolarisation des enfants de son personnel et l'usage de son insigne, ainsi que des arrangements dans le domaine fiscal et en matière de transport.

La conclusion de cet accord répond également au souhait de la Commission européenne d'harmoniser le mode de fonctionnement des agences décentralisées de l'Union, en encourageant la signature d'accords de siège. Notre Gouvernement y a répondu favorablement compte tenu des enjeux d'attractivité de la France à l'égard des organisations internationales, y compris des agences de l'Union européenne dans un contexte post-Brexit, notre pays souhaitant attirer sur son territoire les agences installées jusqu'alors au Royaume-Uni.

Le présent accord, de facture classique, est comparable aux instruments de même nature récemment conclus par la France. Il permettra d'assurer le bon fonctionnement de l'Agence sur le sol français ainsi que son indépendance.

À ce titre, la France reconnaît à l'Agence la capacité d'ester en justice dont jouissent les personnes morales en droit français.

L'accord prévoit également les privilèges diplomatiques habituels tels que l'inviolabilité des locaux de l'Agence, de ses communications et de ses archives.

L'immunité de juridiction est accordée aux membres du personnel, pour lesquels l'entrée sur le territoire français est facilitée. Il est toutefois précisé que cette immunité leur est conférée *ès qualités*.

Sur le plan fiscal, l'Agence est exonérée d'impôts directs et indirects, ainsi que de droits de douane sur les biens destinés à son usage officiel. Les membres de son personnel bénéficient, quant à eux, des mêmes exemptions de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu que les fonctionnaires et agents de l'Union européenne.

Enfin, comme je l'indiquais précédemment, l'accord prévoit la désignation de points de contact jouant un rôle facilitateur pour la scolarisation des membres du personnel, et autorise l'Agence à arborer son insigne sur ses véhicules de service, dont trois pourront être immatriculés en série spéciale « CD » réservée aux personnels étrangers des missions diplomatiques et consulaires.

Pour conclure, cet accord revêt un double intérêt : d'une part, celui d'afficher notre volonté et notre capacité d'accueillir des institutions internationales sur notre territoire en leur offrant les meilleures conditions possibles, et d'autre part, de maintenir la pérennité de l'implantation de l'Agence à Valenciennes et à Lille grâce à un engagement des autorités françaises d'apporter l'assistance nécessaire à cette fin. Cet engagement renforce ainsi l'attractivité de la région Hauts-de-France dans le secteur ferroviaire, qui représente à elle seule 40 % de la production française de trains.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 9 décembre dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le mercredi 26 janvier, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

**Mme Michelle Gréaume.** – Je n'ai pas d'observation sur le rapport. Je comprends d'ailleurs la volonté de nos autorités de pérenniser l'installation de cette agence européenne à Valenciennes et à Lille.

Je tiens toutefois à rappeler que, à la suite de la privatisation de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), à laquelle le groupe communiste républicain citoyen et écologiste s'était opposé, nous avons constaté une baisse du nombre de trains. Le souhait de mon groupe est de maintenir l'offre de transport à un niveau acceptable.

**M. André Guiol, rapporteur.** – L'objet du projet de loi est de préciser les privilèges et immunités dont bénéficiera l'Agence sur le territoire français. Le point que vous soulevez mériterait d'être débattu dans un autre cadre, de même que la question du mode d'alimentation des trains.

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



## Désignation de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

- M. Olivier Cadic sur le projet de loi n° 325 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022 ;

- Mme Sylvie Goy-Chavent sur le projet de loi n° 4200 (AN – 15<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, et le projet de loi n° 4324 (AN – 15<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar relatif au statut de leurs forces (*sous réserve de leur transmission*) ;

- Mme Marie-Arlette Carlotti sur le projet de loi n° 4338 (AN – 15<sup>e</sup> législature) autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (*sous réserve de sa transmission*).

### **Audition de S.E.M. Alexey Meshkov, ambassadeur de la fédération de Russie en France (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 11 h 55.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 12 janvier 2022****- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -****Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons maintenant le rapport sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français.

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Madame la présidente, je tiens tout d'abord à vous remercier de la confiance que vous m'avez témoignée en me proposant d'être rapporteure de cet important projet de loi.

Le 20 septembre dernier, le Président de la République, à la suite de ses prédécesseurs, réaffirmait la reconnaissance de la France envers les anciens membres des formations supplétives ayant servi en Algérie, dont l'abandon a été reconnu pour la première fois par Jacques Chirac en 2001. Leur présentant, au nom de la Nation, une demande de pardon, Emmanuel Macron promettait le dépôt devant le Parlement d'un texte de reconnaissance et de réparation avant la fin de l'année 2021.

À trois mois du soixantième anniversaire des accords d'Évian, il me revient de vous présenter les dispositions de ce projet de loi portant reconnaissance de la Nation et réparation des préjudices subis par les harkis, par les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et par leurs familles du fait des conditions de leur accueil sur le territoire français.

Pour commencer, il m'appartient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère qu'il comprend des dispositions relatives à la reconnaissance de la Nation envers les harkis, moghaznis et les personnels des diverses formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local ; à la responsabilité de l'État du fait des conditions d'accueil indignes et privatives de libertés dans certaines structures où ont séjourné des personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et des membres de leurs familles ; aux mesures et aux modalités de réparation du préjudice né du séjour dans les structures d'accueil précitées, à ses conditions d'octroi par les pouvoirs publics et au régime fiscal et social de la somme forfaitaire attribuée en réparation de ce préjudice ; aux missions de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) pour la mise en œuvre du mécanisme de réparation précité et l'accompagnement des harkis et de leurs descendants dans l'accès aux aides dont ils peuvent bénéficier ; aux critères d'éligibilité et d'attribution de l'allocation viagère versée aux conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs à l'hommage ou à la reconnaissance de la Nation envers d'autres personnes que les harkis, moghaznis et les personnels des diverses formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local ; aux dispositifs de reconnaissance, d'aide et d'accompagnement de droit commun dont peuvent bénéficier les anciens combattants ; aux autres missions et attributions de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

C'est au commencement de la guerre d'Algérie, après les attentats de la « Toussaint rouge » de 1954, que les autorités françaises amorcent le recrutement de supplétifs d'origine algérienne, chargés de fournir un appui à l'armée. À côté des harkis, qui forment la catégorie la plus nombreuse, recrutés par contrat journalier, équipés et encadrés par l'armée et dotés d'une vocation offensive, plusieurs catégories de supplétifs participent au conflit au service de la France, des moghaznis aux auxiliaires de la gendarmerie, en passant par les groupes d'autodéfense et les groupes mobiles de police rurale. À ceux-ci s'ajoutent plusieurs catégories de personnes assimilées aux membres des formations supplétives, à l'instar des agents de renseignement, des gardes champêtres ou encore des auxiliaires médico-sociaux des armées.

À la fin de la guerre, la France rapatrie les Français d'origine européenne, communément appelés « pieds-noirs », mais aussi une partie des anciens supplétifs, accompagnés de leur famille, dont la sécurité était menacée en Algérie. Toutefois, le télégramme du 12 mai 1962 du ministre des armées, Pierre Messmer, confirmé par celui du 16 mai du ministre des affaires algériennes, Louis Joxe, ordonne à l'armée de limiter strictement les arrivées de harkis aux limites définies dans le cadre du plan général de rapatriement. En dépit des engagements du Front de libération nationale (FLN), plusieurs dizaines de milliers de harkis, considérés comme des traîtres, furent sauvagement assassinés en Algérie.

Ceux qui parvinrent à gagner la France furent pour beaucoup accueillis dans des camps de transit et de reclassement, dont les plus tristement célèbres sont ceux de Bias, dans le Lot-et-Garonne, et de Saint-Maurice-l'Ardoise, dans le Gard, ainsi que dans des hameaux de forestage, où les rapatriés sont engagés dans des chantiers d'aménagement de zones forestières. Ces structures furent souvent, pour les 42 000 anciens supplétifs et membres de leurs familles qui y séjournèrent sur 82 000 rapatriés d'origine algérienne, des lieux de souffrance où ils pâtirent de conditions de vie particulièrement indignes, caractérisées par la précarité, la promiscuité, les difficultés d'accès à la nourriture, les brimades, les humiliations, les privations et la déscolarisation de bien des enfants. Après une révolte menée par les enfants de harkis, la fermeture administrative des derniers camps est décidée en conseil des ministres le 6 août 1975. Cependant, nombre de familles y sont demeurées pendant plusieurs décennies, parfois jusqu'à aujourd'hui, notamment à Bias.

Depuis lors, un grand nombre de mesures d'aide, de reconnaissance et d'indemnisation ont été mises en œuvre en faveur des anciens supplétifs et de leurs ayants droit : aides sociales à la réinstallation, indemnisation des biens perdus en Algérie, mesures de désendettement, aides au logement, possibilité de rachat de trimestres de retraite pour les enfants ayant séjourné dans les camps, emplois réservés dans l'administration, entre autres.

Tous ces dispositifs ont bénéficié à des milliers d'anciens harkis et à leurs familles, en complément de l'aide sociale de droit commun.

Après que le Conseil d'État a condamné l'État, en 2018, à verser à un fils de harki ayant séjourné dans un camp la somme de 15 000 euros au titre du préjudice résultant des conditions de son accueil en France, le Gouvernement propose aujourd'hui, dans le cadre du présent projet de loi, d'instituer un mécanisme de réparation financière en faveur des rapatriés ayant transité par un camp ou un hameau entre la publication des accords d'Évian, le 20 mars 1962, et la fin de l'année de la fermeture administrative des camps et des hameaux, le 31 décembre 1975.

L'article 1<sup>er</sup> exprime la reconnaissance de la Nation envers l'ensemble des supplétifs qui ont servi la France en Algérie et qu'elle a abandonnés. Il reconnaît également la responsabilité de l'État du fait de l'indignité des conditions d'accueil et de vie sur son territoire qui ont été réservées aux anciens supplétifs et à leurs familles hébergés dans des structures fermées où ils ont subi des conditions de vie précaires et des atteintes aux libertés individuelles, à savoir les camps de transit et les hameaux de forestage.

Le champ de la reconnaissance n'inclut pas les 40 000 rapatriés d'origine algérienne ayant séjourné non pas dans ces structures, mais dans des cités urbaines, où les conditions de vie ne se sont pas toujours avérées plus confortables, mais où ils n'étaient pas privés de la liberté de circulation. En effet, en donnant un avis défavorable à l'inclusion des séjours en cité urbaine parmi les critères d'éligibilité au fonds de solidarité envers les enfants de harkis créé par le Gouvernement fin 2018, qui n'est donc réservé qu'à ceux qui ont séjourné au moins 90 jours en camp ou en hameau, le Conseil d'État a rappelé que ces cités n'étaient pas soumises à un régime administratif dérogatoire du droit commun, contrairement aux structures fermées.

Il n'est donc pas envisageable d'étendre la responsabilité de l'État du fait des conditions d'accueil et de vie des rapatriés aux séjours en cité urbaine, ce qui constituerait, en outre, une rupture d'égalité envers les Français non rapatriés ayant eux aussi séjourné dans ces cités au cours de la même période et qui, pour leur part, ne bénéficieraient pas du droit à réparation.

Je vous proposerai toutefois de modifier cet article de façon à assurer que certaines prisons reconverties en lieux d'accueil pour rapatriés puissent également être intégrées dans la liste des structures retenues pour l'éligibilité au mécanisme de réparation.

Ajouté par l'Assemblée nationale, l'article 1<sup>er</sup> *bis* consacre au niveau législatif l'institution d'une journée nationale d'hommage aux anciens supplétifs et assimilés en reconnaissance des sacrifices qu'ils ont consentis du fait de leur engagement au service de la France lors de la guerre d'Algérie, commémorée depuis 2002 et prévue pour l'heure par le décret du 31 mars 2003. Cette journée rendrait également hommage aux personnes qui leur ont apporté secours et assistance à l'occasion de leur rapatriement et de leur accueil en France. Je vous proposerai de l'adopter, sous réserve d'une modification rédactionnelle destinée à viser l'ensemble des anciens membres des diverses formations supplétives.

Le mécanisme de réparation du préjudice subi du fait des conditions d'accueil et de vie dans les structures fermées est institué par l'article 2. Celui-ci en réserve le bénéfice aux anciens supplétifs, aux membres de leurs familles, à leurs conjoints et à leurs enfants qui ont séjourné dans l'une de ces structures entre 1962 et 1975, chaque membre de la famille

remplissant cette condition y étant éligible. Seule la preuve du séjour sera à apporter pour les demandeurs, le préjudice qu'ils ont subi dans ces structures étant présumé.

La liste des structures concernées, fixée par décret, sera identique à celle des 11 camps et 74 hameaux retenus dans le cadre du fonds de solidarité envers les enfants de harkis. Une somme forfaitaire, versée selon un barème fixé par décret, tiendra lieu de réparation.

Le Gouvernement envisage de fixer par décret cette somme à 2 000 euros pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois et à 3 000 euros pour une durée comprise entre trois mois et un an, puis à 1 000 euros supplémentaires pour chaque année de séjour en camp ou en hameau. Aussi la somme maximale devrait-elle s'élever à 15 000 euros pour un séjour de 1962 à 1975, soit la somme au paiement de laquelle l'État a été condamné par le Conseil d'État en 2018 pour un séjour d'une durée comparable. Ce montant serait réputé couvrir l'ensemble des préjudices de toute nature subis en raison de ce séjour, tandis que les éventuelles sommes déjà obtenues en réparation des mêmes chefs de préjudice devant la juridiction administrative en seraient déduites. Enfin, aux termes des articles 5 et 6, la somme versée serait exonérée d'impôt sur le revenu, de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Je ne reviendrai pas sur la question de l'exclusion du droit à réparation des séjours en cité urbaine, que j'ai déjà évoqués et dont l'intégration entraînerait un risque constitutionnel majeur. Je signalerai seulement qu'il est apparu, au cours de mes auditions, qu'une part importante des rapatriés ayant séjourné dans ces cités y ont été orientés après un passage en camp et qu'ils pourront bénéficier du droit à réparation à ce dernier titre. Au total, le Gouvernement estime le nombre de bénéficiaires potentiels à 50 000, pour un coût global de 302 millions d'euros, étalés sur une période d'apurement des droits d'environ six ans. En 2022, le dispositif devrait coûter 44,5 millions d'euros, couverts par une dotation de 50 millions d'euros votée en loi de finances.

Je partage pleinement le point de vue de ceux qui considèrent qu'une somme de 15 000 euros représente bien peu au regard des souffrances endurées par les intéressés. Notons qu'aucune indemnité financière ne permettra jamais de réparer intégralement un tel préjudice. J'ajoute que l'article 40 de la Constitution nous empêche de prévoir dans la loi un niveau d'indemnisation minimal. Il convient toutefois de rappeler que le droit à réparation s'ajoute à des dizaines de dispositifs de reconnaissance et d'aide mis en œuvre en faveur des harkis et de leurs ayants droit depuis 1962, ainsi qu'à l'aide sociale de droit commun.

À ceux qui regrettent que le droit à réparation soit fondé sur une base forfaitaire, sans prise en compte des préjudices particuliers subis par l'intéressé, je tiens à préciser que le mécanisme proposé s'avérera plus favorable aux bénéficiaires, qu'il dispensera de la charge de fournir des preuves extrêmement difficiles à recueillir soixante ans après les faits, en instaurant une présomption de responsabilité de l'État dès lors que le séjour en camp ou en hameau est établi. Il faut souligner que ce mécanisme assure la réparation d'un préjudice qui, étant prescrit, ne pourrait pas l'être sans le dispositif proposé. Par conséquent, je proposerai à la commission d'adopter cet article sans modification.

L'article 3 institue auprès de l'ONACVG une commission nationale de reconnaissance et de réparation, dont le texte prévoit la composition, chargée de statuer sur les demandes de réparation présentées ; de proposer des évolutions de la liste des structures retenues pour l'ouverture du droit à réparation ; de contribuer au recueil et à la transmission

de la mémoire de l'engagement des supplétifs au service de la Nation et des conditions dans lesquelles ils ont été accueillis en France.

Les missions de l'ONACVG sont complétées à l'article 4 afin qu'il puisse instruire ces demandes et les présenter à la commission nationale.

Je vous proposerai d'amender l'article 3 de façon à assurer clairement l'indépendance de cette commission nationale. Par ailleurs, il conviendrait de supprimer la présence d'un député et d'un sénateur au sein de cette commission, conformément aux instructions du Bureau du Sénat relatives à la participation des sénateurs à des organismes extraparlimentaires.

Enfin, l'article 7, très attendu par la population harkie, lève plusieurs délais de forclusion applicables à l'allocation viagère, servie depuis 2016 aux conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs ayant fixé leur domicile en France. Celle-ci ne pouvait en effet être demandée que dans un délai d'un an à compter du décès de l'ancien supplétif et, pour les conjoints de supplétifs décédés avant le 31 décembre 2015, date d'institution de l'allocation, avant le 31 décembre 2016. Compte tenu des fragilités de nombreuses veuves de harkis, 153 personnes se trouvent aujourd'hui dans l'incapacité de solliciter l'allocation viagère et pourraient bénéficier de cette mesure, qui représenterait 3,14 millions d'euros en 2022. Il s'agit également d'y rendre éligibles les 38 veuves de harkis s'étant installés dans un autre État membre de l'Union européenne, pour un coût total de 170 000 euros. Je vous proposerai de soutenir cet article en y apportant des précisions d'ordre rédactionnel.

Vous l'aurez compris, j'ai quelques réserves sur ce texte qui ne parvient pas pleinement à apaiser et à réunir la communauté harkie, certains d'entre eux considérant qu'il crée une séparation entre ce que l'on appelle « les harkis des villes » et les « harkis des camps ».

Toutefois, en ce qu'il répare un préjudice spécifique né d'une faute de l'État et en raison du vieillissement de la population harkie, je vous proposerai d'adopter ce texte, modifié par les amendements que je vous présenterai. Il constitue une avancée qui, loin d'être « solde de tout compte », nous permet de poursuivre notre chemin commun, complexe, mais nécessaire, vers la réconciliation nationale et la transmission de la mémoire.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci beaucoup, ma chère collègue, de ce très beau rapport.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Je félicite et remercie notre rapporteure de son écoute, de sa patience et de son sérieux. Son très bon rapport décrit justement la réalité de toutes les auditions que nous avons organisées. Néanmoins, dans mon département du Lot-et-Garonne, se trouve le camp de Bias où les violences ont été rapportées par ceux qui l'ont fréquenté. Même si je considère ce texte comme une avancée, je ne pourrai pas le voter en l'état, et je m'abstiendrai. Mais cela n'a rien à voir avec le travail remarquable de Mme la rapporteure !

**M. Laurent Burgoa.** – Lors de son discours prononcé le 20 septembre dernier, le Président de la République avait donné beaucoup d'espoir à la communauté harkie, également fortement représentée dans le Gard. Or le projet de loi voté par l'Assemblée nationale suscite un certain désespoir au sein d'une partie de la communauté, comme nous l'avons constaté lors des diverses auditions. Beaucoup de représentants d'associations nous ont signalé un manque

réel de concertation avec tous les partenaires concernés sur ce texte d'opportunité, qui est loin de faire l'unanimité. Une fois de plus, on légifère dans la précipitation...

À mon tour de féliciter sincèrement et très chaleureusement Mme la rapporteure pour son travail et la stratégie qu'elle a souhaité mettre en place. Il aurait été très facile pour nous de rejeter le texte. Mais ce coup politique aurait fait « pschitt », selon l'expression chère à Jacques Chirac, car ce serait un chèque en blanc donné à l'Assemblée nationale pour voter en l'état la version proposée. Les possibilités d'action de Mme la rapporteure étaient minces. En raison des fortes réticences initiales des associations, ainsi que du fameux article 40 de la Constitution, il lui fallait prévoir des aménagements à la marge, ce qu'elle a fait.

À l'instar de Christine Bonfanti-Dossat, je m'abstiendrai. Mais cette abstention sera positive, compte tenu du travail considérable de Mme la rapporteure. Je regrette l'absence ce matin de représentants du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), qui pourraient être nos ambassadeurs lors de la navette. J'espère à tout le moins que, lors de la commission mixte paritaire, nos collègues députés prêteront une attention certaine à nos travaux.

**Mme Émilienne Poumirol.** – J'ai participé à toutes les auditions, qui se sont succédé à un rythme soutenu. Je remercie Mme la rapporteure de la qualité de son travail et de ses choix concernant les personnes auditionnées parmi un large panel d'associations représentant les divers courants du monde harki, malheureusement très divisé. Ce texte était attendu du monde harki, car, bien que le drame date de soixante ans, les blessures sont loin d'être refermées. Le Président de la République avait donné beaucoup d'espoir. Or les associations sont très déçues de ce texte clivant : dès son titre, on comprend que la réparation ne concernera que la moitié des descendants des harkis, ceux qui sont passés par les camps ou les hameaux de forestage. Pour que les autres soient impliqués, en raison des contraintes de l'article 40 de la Constitution et du mécanisme de réparation retenu, il faudra que le législateur prévoie à l'avenir des mesures supplémentaires. Elles devront se nourrir des travaux de la future commission de reconnaissance et de réparation, dont l'indépendance est indispensable – nul besoin de parlementaires en son sein.

Cette commission devra œuvrer à la réparation prévue par l'article 2 en faveur des 42 000 à 50 000 personnes visées et dont certaines n'ont transité dans les camps que pendant une courte période. Pour ce faire, elle devrait, d'une part, proposer d'étendre à d'autres structures le mécanisme de réparation, et, d'autre part, étudier au cas par cas la situation des demandeurs. Quant aux harkis qui ne sont pas passés par ces camps mais qui ont résidé dans des cités urbaines, je rappelle que, comme l'a indiqué le préfet Dominique Ceaux dans son rapport, ils n'ont pas fait l'objet *stricto sensu* de privations de liberté, mais ont, dans les faits, vécu dans des conditions particulièrement précaires.

Ce texte est décevant et examiné dans la précipitation. Certes, l'arrêt de 2018 du Conseil d'État ainsi que les recours formés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) impliquent que la France agisse. Mais si le ministère refuse de l'admettre, j'y vois un lien avec l'élection présidentielle qui se profile. Aucune concertation approfondie n'a eu lieu, bien que le préfet Dominique Ceaux ait travaillé sur le dossier durant plusieurs mois. Et nous devons nous prononcer rapidement. Comme l'a évoqué Laurent Burgoa, si nous ne votions pas ce projet de loi, il serait adopté par l'Assemblée nationale sans aucune modification. Mme la rapporteure a dit à juste titre qu'il ne devait pas être « solde de tout compte », sans possibilité de réparation ultérieure.



Sous réserve des modifications et des amendements que nous proposerons en séance, le groupe Socialiste, Écologiste et républicain votera ce texte.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Avec Laurence Cohen et les membres du groupe CRCE, j'émet des réserves sur le présent projet de loi, comme les a fort bien exposées Mme la rapporteure. Je la remercie de son excellent travail, des auditions très enrichissantes qu'elle a organisées et de ses propositions judicieuses, auxquelles nous nous associons, même si nous sommes « victimes » de l'article 40 de la Constitution. Le texte n'a pas été élaboré dans la plus grande transparence, les prochaines échéances électorales ayant des incidences sur son examen au Parlement.

La reconnaissance de la Nation et l'octroi d'une indemnisation individuelle sont un premier pas vers l'apaisement des harkis, même si ce n'est pas suffisant. Au-delà d'une simple repentance, ils participeront au travail mémoriel qui doit être réalisé réciproquement en France et en Algérie. Cela est essentiel pour que nos deux pays se rejoignent dans une histoire commune et ne s'enferment pas dans leurs propres expériences. Ainsi, nous pourrions donner une impulsion à des initiatives communes sur le massacre de Sétif du 8 mai 1945, l'assassinat de Maurice Audin en 1957, ou encore les exactions et assassinats parisiens du 17 octobre 1961, en vue d'apaiser la douleur.

Nous voterons ce texte, avec les modifications proposées par Mme la rapporteure.

**Mme Chantal Deseyne.** – Ce sujet reste particulièrement sensible et douloureux.

Nous sommes, depuis un certain nombre d'années, entrés dans un long processus de reconnaissance et de réparation. Mais, alors que ce texte était particulièrement attendu par la communauté harkie, on constate qu'il divise toujours. Le périmètre des harkis pouvant prétendre à réparation fait débat. Certains se sentent toujours exclus de la communauté française.

Je pense tout de même que le projet de loi va dans le bon sens, et je veux, à cet égard, saluer le travail de notre rapporteure. Le groupe Les Républicains le votera, même si nous avons bien conscience qu'aucune indemnité ne réparera jamais les préjudices qui ont été subis.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je remercie Mme la rapporteure de son excellent travail et la félicite pour son premier rapport. Je la rejoins sur nombre de points.

Le sujet n'est pas facile à aborder. Les blessures sont très profondes.

Plusieurs lois votées au fil des années ont permis progressivement d'avancer. Ainsi, la loi du 16 juillet 1987 a créé une première indemnité forfaitaire et une aide aux veuves des harkis, pour un montant égal au minimum vieillesse, pouvant être perçue dès l'âge de 55 ans. La loi du 11 juin 1994 a quant à elle institué une aide spécifique au logement et une allocation forfaitaire supplémentaire, d'environ 100 000 francs, versée en une échéance unique.

Le présent texte permet de monter une marche supplémentaire. En cela, il constitue tout de même une avancée.

Peut-on réparer l'irréparable ? C'est très compliqué. Il y aura toujours une déception ; nous n'irons jamais assez loin. Quoi qu'il en soit, je rejoins mon collègue : peut-

être ce projet de loi arrive-t-il trop rapidement, peut-être n'a-t-il pas été précédé de suffisamment de réflexions... Si nous avons pu y travailler plus longuement, nous n'en serions probablement pas là de nos interrogations.

Notre groupe votera le texte.

**M. Daniel Chasseing.** – Je veux féliciter à mon tour Mme la rapporteure.

Ce projet de loi était attendu par les harkis. Il reconnaît la responsabilité de la France du fait des très mauvaises conditions d'accueil qui ont été réservées aux harkis et leur famille rapatriés d'Algérie, ainsi que des exactions commises dans les structures destinées à les accueillir. Ces harkis ont rendu des services en Algérie et ont servi la France, mais notre pays les a délaissés au moment de l'indépendance. La moitié ont été relégués dans des camps.

La réparation prendra la forme d'une indemnité forfaitaire, financée par des crédits votés dans le cadre du budget pour 2022.

Je suis d'accord avec les modifications proposées par Mme la rapporteure.

Ce texte ne va ni réparer les mauvais traitements, ni apaiser toutes les blessures. Comme le dit notre collègue Laurent Burgoa, il est probablement insuffisant, mais j'y vois une reconnaissance. Notre groupe le votera.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je félicite Marie-Pierre Richer. Pour avoir assisté à certaines auditions, j'ai entendu la souffrance des harkis et été témoin de la capacité d'apaisement de Mme la rapporteure à leur égard.

J'avoue que je connaissais mal le sujet ; j'ai beaucoup appris et je vous en remercie.

**M. Alain Duffourg.** – Merci, madame la rapporteure, de votre travail sur ce texte, qui n'est qu'un projet de loi de circonstance électoraliste.

Dès le départ, plusieurs injustices ont été commises. Quand nous l'avons auditionnée, la ministre chargée des anciens combattants a évoqué une responsabilité de la République. Cela ne veut rien dire ! À l'époque, il y avait bien un gouvernement, sous la présidence du général de Gaulle, qui prenait les décisions... De fait, alors que les rapatriés ont été traités dans les conditions qui ont été décrites, les pieds-noirs, d'origine européenne, ont été intégrés en France, ont acquis des biens, un domicile, ont pu contracter des emprunts – qu'ils n'ont, d'ailleurs, jamais dû rembourser, à la faveur de diverses lois d'indemnisation.

Certaines associations de harkis nous ont fait savoir, lors d'une audition, qu'elles revendiquaient la création d'une mission pour évaluer le préjudice subi, sur le modèle de la mission créée en 1997 sur la spoliation des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale. La somme forfaitaire qui est proposée aujourd'hui me paraît tout à fait ridicule.

Pour l'ensemble de ces raisons, je m'abstiendrai sur ce texte.

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – J'ai compris que, à quelques abstentions près, la plupart des groupes voteraient le texte, tel que modifié par les amendements que je propose.

Il s'agit, sans conteste, d'un texte d'opportunité, qui arrive rapidement et qui crée beaucoup de frustration. La douleur est vive et rien ne pourra jamais la réparer, comme cela est ressorti de nombreuses auditions.

Dans ce contexte, nous avons dû faire la part des choses. Nous avons souvent eu l'impression d'être sur le parcours des montagnes russes : certaines associations étaient complètement opposées à ce projet de loi, quand d'autres étaient beaucoup plus nuancées. J'ai donc demandé à certains collectifs et à certaines associations s'il fallait le rejeter : la quasi-totalité de mes interlocuteurs estimaient, au contraire, qu'il fallait le voter. Nous allons apporter des modifications pour inclure plus clairement dans le champ du dispositif de réparation certaines prisons réhabilitées.

Nous comprenons les harkis et leurs familles, qui se sentent exclus de cette réparation, mais je rappelle qu'ils ont droit à des dispositifs de droit commun, ainsi que, depuis de nombreuses années, à des dispositifs spécifiques, même si certains n'y recourent pas.

En outre, la commission nationale est appelée à faire évoluer la liste des structures qui, demain, donneront lieu à réparation.

Je veux dire à Christine Bonfanti-Dossat que les harkis du camp de Bias sont ceux qui ont exprimé le plus de souffrance et de désespoir. Grâce à l'investissement des pouvoirs publics, les conditions de vie sur le site de ce camp ont évolué : on y trouve aujourd'hui des pavillons dont les résidents sont propriétaires, ce qui, du reste, n'enlève rien au sentiment d'exclusion.

Monsieur Burgoa, nous sommes tous d'accord pour dire qu'il s'agit d'un texte d'opportunité. On peut penser que, effectué dans le temps long, notre travail aurait été plus constructif. Nous avons tout de même réussi à identifier certaines voies d'amélioration. Je pense notamment aux « structures de toute nature » : nous espérons que ce sera une porte ouverte.

Madame Poumirol, effectivement, ce texte ne doit pas constituer un solde de tout compte. La commission nationale a, à cet égard, un vrai travail à jouer, et nous serons appelés à observer la mise en place de la loi et son effectivité.

Il est bien évident que, quoi que l'on fasse, ce ne sera jamais suffisant... Comment peut-on réparer de telles souffrances et un tel abandon ? Jacques Chirac a dit que la France avait à l'égard des harkis, une « dette d'honneur ».

Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il s'agit d'un texte clivant. Madame Apourceau-Poly, Madame Deseyne, nous avons essayé de trouver des améliorations au texte. Je tiens à dire qu'une audition a été particulièrement compliquée... Je crois qu'il faut prendre ce texte non comme une fin en soi, mais comme une avancée de plus dans la reconnaissance de l'abandon des harkis.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Chapitre I<sup>er</sup> : Mesures de reconnaissance et de réparation*

*L'amendement rédactionnel COM-23 est adopté.*

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

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L’amendement COM-13 tend à ce que les harkis soient reconnus comme ayant servi en tant que citoyens français. Il n’y a aucun doute sur ce point : le fait est établi. Je précise tout de même que l’ensemble des harkis n’étaient pas français : certains, marocains ou tunisiens résidant en Algérie ont servi dans les harkas. Avis défavorable.

*L’amendement COM-13 n’est pas adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L’amendement COM-1 modifie les termes de la reconnaissance de la responsabilité de l’État pour mentionner la perte de chance subie par les harkis et leurs enfants.

J’estime que cet amendement est satisfait : la perte de chance subie par les enfants de harkis est prise en compte à la fois par le projet de loi et par les dispositifs déjà existants, qui, je le rappelle, s’ajoutent à l’aide sociale de droit commun. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L’amendement COM-16 procède à l’extension du champ des responsabilités de l’État à l’ensemble des anciens supplétifs et aux membres de la famille des rapatriés d’Algérie. L’intention est louable et reflète l’attente de la population harkie à l’égard de ce projet de loi, mais cela étendrait la reconnaissance et la responsabilité de l’État aux rapatriés installés dans des cités urbaines. Ce serait nourrir un vain espoir et susciter de la déception, puisque cela n’aurait aucune conséquence sur le mécanisme de réparation. J’émet un avis défavorable. Au reste, s’il avait été déposé à l’article 2, il aurait été irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution.

L’amendement COM-9 souffre sans doute d’une erreur matérielle : il n’a pas de dispositif. Avis défavorable.

L’amendement COM-10 vise à reconnaître la responsabilité de l’État du fait de la gestion défailante du rapatriement. De même, son adoption serait sans effet : elle n’aurait pas de traduction en termes de réparation. Avis défavorable.

Mon amendement COM-26 tend à remplacer les termes « certaines structures » par « des structures de toute nature », ce qui permettra, au-delà des camps et des hameaux de forestage, d’intégrer les prisons qui ont malheureusement été reconverties en lieux d’accueil, avec des conditions de vie très précaires.

L’amendement COM-8 étend le champ de la responsabilité de l’État à l’ensemble des anciens supplétifs et des membres de leur famille rapatriée d’Algérie. Là aussi, l’intention est louable, mais ce serait sans effet sur le droit à réparation ouvert. Avis défavorable.

*Les amendements COM-1 et COM-16 sont retirés.*

*L’amendement COM-9 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-10.*

*L’amendement COM-26 est adopté ; l’amendement COM-7 devient sans objet.*

*L’amendement COM-8 n’est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

***Après l'article 1<sup>er</sup>***

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-12 a pour objet d'abroger la date commémorative du 19 mars.

Je n'y suis pas favorable : une telle disposition s'écarte quelque peu du texte et il ne me paraîtrait pas judicieux d'examiner cette question à l'occasion d'une loi sur la reconnaissance des harkis.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

***Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)***

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-27 précise le caractère divers des formations supplétives concernées par la journée d'hommage.

*L'amendement COM-27 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

***Article 2***

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-18 consacre le rôle de proposition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation pour la fixation de la liste des structures concernées par le droit à réparation.

Je partage l'intention de ses auteurs, mais je demande le retrait de l'amendement, qui est déjà satisfait. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*L'amendement COM-18 est retiré.*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

***Article 3***

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-3 rappelle le caractère indépendant de la commission nationale de reconnaissance et de réparation. J'y suis, bien entendu, favorable.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-28 précise la portée de la mission mémorielle, attribuée à la commission nationale, en faveur de l'ensemble des personnes hébergées au sein de structures caractérisées par des conditions d'accueil indignes.

*L'amendement COM-28 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-20 donne compétence à la commission nationale pour proposer de faire évoluer la date au titre de laquelle s'éteint le mécanisme de réparation.

Si je suis pleinement d'accord avec le fait que la commission devra pouvoir proposer des évolutions de la liste des structures d'accueil concernées – nous avons évoqué des « zones grises » –, je reste réservée sur le fait qu'elle puisse proposer de faire évoluer la date de 1975, car celle-ci correspond à la fermeture administrative des camps.

Au reste, je sais qu'un travail est réalisé en parallèle, dont le résultat nous sera peut-être soumis en séance. Avis défavorable.

*L'amendement COM-20 n'est pas adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-34 apporte une précision rédactionnelle : avis favorable.

*L'amendement COM-34 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-35 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-2 modifie la composition et le fonctionnement de la commission.

Demande de retrait, sinon avis défavorable : l'amendement souffre d'un problème d'imputation et maintiendrait, s'il était adopté, une partie de la composition telle que figurant dans le texte transmis.

*L'amendement COM-2 est retiré.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-29 supprime la présence de parlementaires dans la composition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation.

*L'amendement COM-29 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-30 complète l'amendement de mes collègues et précise la détermination par décret des conditions d'indépendance de la commission nationale de reconnaissance et de réparation.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

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

### ***Après l'article 3***

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-4 crée une commission de suivi du processus de réparation.

L'article 3 crée déjà une commission de reconnaissance et de réparation. Le Bureau du Sénat a appelé, en 2015, à limiter autant que faire se peut la participation des sénateurs à des organismes extraparlimentaires. Au cours des prochaines années, le Sénat continuera d'exercer pleinement ses missions constitutionnelles de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 est retiré.*

**Article 4**

*L'amendement de coordination COM-31 est adopté.*

*L'amendement de clarification rédactionnelle COM-32 est adopté.*

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

**Article 5**

*L'article 5 est adopté sans modification.*

**Article 6**

*L'article 6 est adopté sans modification.*

**Chapitre II : Mesures d'aide sociale**

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-24 concerne la modification de l'intitulé du chapitre pour viser l'allocation viagère, qui n'est pas une mesure d'aide sociale.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

**Article 7**

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-22 apporte plusieurs clarifications.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-21 corrige une erreur de référence.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-33 corrige lui aussi une erreur de référence.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

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

**Après l'article 7**

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – L'amendement COM-19 crée des peines d'amende spécifiques pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs.

Je rappelle que la loi du 7 mars 2012 assimile l'injure et la diffamation commises envers les harkis en tant que groupe à celles commises envers les forces armées. L'injure et la diffamation adressée à une personne considérée individuellement en raison de sa qualité réelle ou supposée d'ancien supplétif relèvent, en revanche, du droit commun.

Une telle mesure ne manquerait pas de faire émerger des demandes comparables émanant d'autres communautés. L'état actuel du droit ne me semble donc pas nécessiter de modification. Aussi, j'émet un avis défavorable.

L'amendement COM-11 a le même objet : avis défavorable.

*L'amendement COM-19 est retiré.*

*L'amendement COM-11 n'est pas adopté.*

### ***Intitulé du projet de loi***

**Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure.** – Mon amendement COM-25 modifie l'intitulé du projet de loi.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **TABLEAU DES SORTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Chapitre Ier : Mesures de reconnaissance et de réparation</b>			
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	23	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Reconnaissance et responsabilité de la Nation envers les harkis et les autres membres des formations supplétives</b>			
M. TABAROT	13	Reconnaissance du service des harkis en tant que citoyens français	<b>Rejeté</b>
M. BURGOA	1	Mention de la perte de chance subie par les harkis et leurs enfants dans les termes de la reconnaissance de la responsabilité de l'État	<b>Rejeté</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	16	Extension du champ de la responsabilité de l'État à l'ensemble des anciens supplétifs et des membres de leurs familles rapatriés d'Algérie	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	9	Amendement sans dispositif	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	10	Reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de la gestion défaillante du rapatriement	<b>Rejeté</b>
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	26	Précision visant à ce que les structures de toute nature qui ont accueilli des harkis et leurs familles dans des conditions indignes soient visées par le principe de responsabilité de l'Etat	<b>Adopté</b>
M. TABAROT	7	Prise en compte des rapatriés ayant séjourné dans tous lieux où ils auraient subi la précarité et des atteintes aux libertés individuelles dans le champ de la reconnaissance de la responsabilité de l'État	<b>Rejeté</b>



Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. TABAROT	8	Extension du champ de la responsabilité de l'État à l'ensemble des anciens supplétifs et des membres de leurs familles rapatriés d'Algérie	Rejeté
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. TABAROT	12	Suppression de la journée du 19 mars comme journée nationale de souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc	Rejeté
<b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau) Journée nationale d'hommage aux harkis</b>			
Mme RICHER, rapporteure	27	Précision du caractère diverse des formations supplétives concernées par la journée d'hommage	Adopté
<b>Article 2 Réparation du préjudice résultant de l'indignité des conditions d'accueil et de séjour dans des structures fermées</b>			
Mme BONFANTI-DOSSAT	17	Extension du droit à réparation aux anciens supplétifs n'ayant pas séjourné dans un camp ou un hameau	Irrecevable (40)
Mme BONFANTI-DOSSAT	18	Consécration du rôle de proposition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation pour la fixation de la liste des structures concernées par le droit à réparation	Rejeté
M. TABAROT	14	Extension du droit à réparation aux anciens supplétifs n'ayant pas séjourné dans un camp ou un hameau	Irrecevable (40)
M. TABAROT	5	Prise en compte des séjours en cité urbaine pour le calcul de la somme forfaitaire versée à titre de réparation	Irrecevable (40)
M. TABAROT	15	Possibilité de réversion du droit à réparation aux ayants droit en cas de décès	Irrecevable (40)
<b>Article 3 Création d'une commission de reconnaissance et de réparation</b>			
M. BURGOA	3	Caractère indépendant de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	Adopté
Mme RICHER, rapporteure	28	Mission mémorielle de la commission nationale en faveur de l'ensemble des personnes hébergées au sein de structures caractérisées par des conditions d'accueil indignes	Adopté
Mme BONFANTI-DOSSAT	20	Compétence à la commission nationale de reconnaissance et de réparation de proposer l'évolution de la date au titre de laquelle s'éteint le mécanisme de réparation	Rejeté
M. IACOVELLI	34	Précision rédactionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. IACOVELLI	35	Coordination visant à ce que les demandes d'informations sollicitées par la commission nationale puissent concerner sa mission de proposition d'évolution de la liste des structures.	<b>Adopté</b>
M. BURGOA	2	Modification du fonctionnement et de la composition de la commission	<b>Rejeté</b>
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	29	Suppression de la présence de parlementaires dans la composition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	<b>Adopté</b>
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	30	Détermination par décret des conditions d'indépendance de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
M. BURGOA	4	Création d'une commission de suivi du processus de réparation	<b>Retiré</b>
<b>Article 4 Nouvelles missions confiées à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre</b>			
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	31	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	32	Précision relative à la mission confiée à l'ONACVG de faciliter les démarches administratives des descendants de harkis	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre II : Mesures d'aide sociale</b>			
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	24	Modification de l'intitulé du chapitre pour viser l'allocation viagère	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	22	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	21	Correction d'une erreur de référence	<b>Adopté</b>
<b>Mme RICHER, rapporteure</b>	33	Correction d'une erreur de référence	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 7</b>			
M. TABAROT	6	Prise en charge par l'État de rachats de trimestres de retraite en faveur des enfants d'anciens supplétifs	<b>Irrecevable (40)</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	19	Création de peines d'amende spécifiques pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. TABAROT	11	Création de peines d'amende spécifiques pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs	Rejeté
<b>Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français</b>			
Mme RICHER, rapporteure	25	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté

**Samedi 15 janvier 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 10.*

**Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons, en nouvelle lecture, le rapport et le texte de la commission sur les articles délégués au fond du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique. Je parlerai au nom de notre rapporteur, Chantal Deseyne, qui ne peut être parmi nous ce matin.

Nous nous étions saisis pour avis sur ce texte en première lecture au titre des dispositions relatives au passe vaccinal. Nous avons en outre reçu une délégation au fond pour l'examen de six articles, dont cinq ajoutés à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

À l'issue de l'examen par le Sénat en première lecture, trois articles ont été ajoutés à cette liste.

Je commencerai par les modifications apportées à la suite de notre adoption du texte en commission mardi matin.

J'estime que les débats qui ont eu lieu mardi et jusque tard dans la nuit de mercredi ont montré la responsabilité de notre assemblée face à une situation sanitaire qui, cette semaine encore, a continué de se dégrader.

Lors de son examen du projet de loi en séance publique, le Sénat a modifié l'article 1<sup>er</sup> pour mieux encadrer ses dispositions et, avec ces améliorations, a très largement adopté la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal, pour laquelle la commission s'était prononcée favorablement.

Le Sénat a également repoussé très largement la volonté du Gouvernement de rétablir l'article 1<sup>er</sup> *bis* A, supprimé par notre commission, portant le nouveau régime de sanctions administratives.

En outre, deux articles additionnels ont été adoptés, relevant du champ de compétence de la commission des affaires sociales.

L'article 1<sup>er</sup> *nonies* A, vise, à l'initiative du Gouvernement et avec le soutien de notre commission des affaires sociales, à prolonger le dispositif d'exonérations de cotisations et contributions de sécurité sociale au bénéfice des travailleurs indépendants afin de soutenir l'activité économique dans le contexte sanitaire de ces nouvelles vagues.

Adopté contre l'avis de notre commission, l'article 1<sup>er</sup> *nonies* B encourage à l'installation de purificateurs d'air dans les établissements recevant du public – il s'agit d'une disposition d'appel sur le nécessaire soutien à apporter aux collectivités locales pour l'équipement des établissements scolaires.

Une modification a enfin été apportée à l'article 3 en vue de sécuriser dans le code de la santé publique l'intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées du renouvellement d'une mesure d'isolement ou de contention et sa capacité à saisir le juge.

À la suite de cette adoption, dès jeudi matin, nous avons beaucoup travaillé, avec Philippe Bas, rapporteur au nom de la commission des lois, pour que la commission mixte paritaire puisse aboutir.

J'estime qu'un accord était possible entre nos deux assemblées.

Cependant, comme vous le savez, la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale a constaté l'échec des travaux de cette CMP qui était réunie avant-hier.

Le texte a ainsi été examiné depuis jeudi soir en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

À l'issue de l'examen par le Sénat en première lecture et par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, trois des dix articles qui nous ont été délégués au fond ont été adoptés conformes et ne sont donc plus en cours de navette.

Concernant les dispositions relatives à l'organisation des soins, je constate que l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, a rétabli la rédaction de ses travaux en première lecture. Elle a ainsi supprimé la limitation que nous avons introduite à la prise en charge intégrale des téléconsultations aux seuls actes réalisés dans un parcours de soins coordonné ou liés à la covid-19.

Elle a également supprimé l'article 1<sup>er</sup> *septies* A, introduit à notre initiative, refusant par là-même une information renforcée des commissions des affaires sociales sur les dépenses d'assurance maladie résultant de la situation sanitaire ou des mesures de lutte contre l'épidémie.

L'article 1<sup>er</sup> *nonies* A a été amendé d'une modification rédactionnelle et l'article 1<sup>er</sup> *nonies* B supprimé.

L'Assemblée a enfin supprimé les améliorations que nous avons pu apporter à la rédaction de l'article 3 relatif à l'isolement et à la contention dans les services de soins psychiatriques sans consentement.

Pour regrettables que ces rétablissements soient, j'estime qu'ils ne sont pas de nature à justifier de nouveaux amendements à ce stade de la navette parlementaire.

En matière de droit du travail, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 1<sup>er</sup> bis A qui institue, à titre dérogatoire, un régime de sanction administrative applicable aux employeurs qui ne respecteraient pas les principes de prévention des risques d'exposition de leurs salariés à la covid-19.

Le Sénat, considérant que ces mesures étaient superflues et qu'elles s'inscrivaient dans une logique coercitive, avait supprimé cet article. Il ne nous avait pas semblé opportun de renforcer ainsi les prérogatives de l'inspection du travail sur l'organisation des entreprises, alors que le *corpus* de recommandations, de contrôles et de sanctions pénales actuellement en vigueur apparaît globalement efficace et suffisant pour protéger les salariés.

Cet article a occupé une place importante lors des travaux de préparation de la CMP. Avec Philippe Bas, nous avons exprimé auprès de nos collègues députés nos réserves sur le principe même du dispositif et nos doutes sur son caractère opérant, en rappelant que les employeurs se sont très largement mobilisés depuis le début de la crise sanitaire pour assurer la santé et la sécurité de leurs salariés.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale n'a pas tenu compte de nos observations concernant les garanties de contradictoire offertes aux entreprises face au pouvoir d'appréciation dont disposerait l'inspection du travail. En revanche, la commission a adopté un sous-amendement tendant à réduire le montant maximum de l'amende par travailleur concerné à 500 euros, au lieu de 1 000 euros dans le texte initial, sans modifier le plafond global de 50 000 euros. Les députés ont entendu garantir une juste proportionnalité de l'amende au regard de la situation et de la taille de l'entreprise, en tenant compte de la situation des TPE-PME qui peuvent rencontrer des difficultés dans l'application de leurs obligations de sécurité face à un risque sanitaire en constante évolution.

Cette concession symbolique de l'Assemblée nationale, si elle atténue quelque peu la nocivité du dispositif, est loin de répondre aux réserves de principe du Sénat. Je vous proposerai donc un nouvel amendement de suppression de cet article.

Je ne peux que regretter que les améliorations apportées par le Sénat à l'article 1<sup>er</sup> *octies*, qui prévoit de reporter certaines visites médicales dans le cadre du suivi de l'état de santé des salariés, n'aient pas pu être reprises, même partiellement, par l'Assemblée nationale. Ces modifications, qui tendaient à limiter cette possibilité aux visites n'ayant pas encore été reportées et à différer d'un an l'entrée en vigueur de la visite de mi-carrière, allaient selon moi dans le sens des objectifs poursuivis.

Il importe toutefois de soutenir la mobilisation des services de santé au travail dans la lutte contre l'épidémie, c'est pourquoi je ne proposerai pas d'amender à nouveau cet article.

Vous l'aurez compris, j'estime que la nouvelle lecture de ce texte au Sénat ne doit pas conduire, dans le contexte de l'urgence sanitaire dans laquelle nous sommes, à ouvrir à nouveau l'ensemble des sujets que nous avons largement examinés plus tôt cette semaine.

En responsabilité, nous souhaitons que le passe vaccinal entre rapidement en application.

Je vous proposerai donc de renouveler le soutien de notre commission à la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal et de réaffirmer notre principal point d'opposition, à savoir un refus du nouveau régime de sanctions administratives pour les entreprises, très largement rejeté par le Sénat en première lecture.

**M. René-Paul Savary.** – Je regrette que l'Assemblée nationale ait supprimé l'article 1<sup>er</sup> *septies* A permettant une information renforcée des commissions des affaires sociales sur les conséquences de la gestion de la crise sanitaire sur les dépenses de l'assurance maladie. C'est important, d'autant que des sommes considérables sont en jeu : 1 milliard d'euros mensuels selon la ministre pour les tests, un chiffre qui reste à vérifier. Il faudrait y être attentif et suivre l'évolution de la crise, de manière directe, avec l'assurance maladie.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous pourrions le faire en vertu des pouvoirs spéciaux de notre commission sur les finances sociales prévus par la loi organique ; vous pourrez organiser ce travail dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), que vous présidez.

**M. Olivier Henno.** – Je pense que la question du contrôle d'identité est aussi un point saillant, on verra ce qu'en fait la commission des lois. J'avais des doutes sur le passe vaccinal, et plus les jours passent, plus je pense que c'est un texte d'opportunité. Je suis solidaire, cependant, de la commission.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La commission des lois se réunit ce matin, la question y sera tranchée. Nous ne pouvons pas prédire l'évolution de la situation sanitaire. Constatons cependant que le passe vaccinal a produit des effets dès son annonce, avec une augmentation de la vaccination.

**M. Alain Milon.** – Je partage les doutes d'Olivier Henno, le taux d'incidence s'effondre ces jours-ci au Canada, et si cela se produit aussi en France, on devrait voir la situation changer d'ici une semaine, avec des répercussions à l'hôpital dans les 15 jours suivants – nous avons donc trois semaines à tenir, sauf nouveau variant.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le Sénat avait prévu un terme en fonction de critères sanitaires, et, en tout état de cause, je souhaite que notre commission, sous une forme à définir, soit attentive aux effets du passe vaccinal sur l'épidémie.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Quels seront nos moyens d'action si la circulation du virus diminue ? Peut-on forcer le Gouvernement à changer son mode d'intervention ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Cela relève surtout de la pression politique. Toutefois, dans l'hypothèse d'une forte réduction de la circulation du virus, le juge administratif pourrait être saisi, on l'a vu pour le port du masque en extérieur à Paris, afin d'apprécier la proportionnalité de la mesure à la réalité de la situation sanitaire. Ce volet

« libertés publiques » relève de la commission des lois, en revanche, le suivi du volet sanitaire relève des compétences de notre commission.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Avant l'article 1<sup>er</sup> bis A*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les amendements identiques COM-30 de Bernard Jomier et COM-43 du rapporteur suppriment l'article qui institue un régime de sanction administrative dérogatoire applicable aux employeurs qui ne respecteraient pas les principes de prévention en cas de risque d'exposition de leurs salariés à la covid-19 et qui a été rétabli par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Les députés ont réduit le montant de l'amende pouvant être infligée par salarié concerné de 1 000 à 500 euros sans modifier le plafond global de l'amende de 50 000 euros. Si elle atténue la nocivité du dispositif, cette concession ne répond pas aux réserves émises par le Sénat.

*L'amendement COM-43 est adopté et la commission donne un avis favorable à COM-30 identique.*

*La commission demandera à la commission des lois de supprimer cet article.*

*La commission demandera à la commission des lois de maintenir la suppression de l'article 1<sup>er</sup> septies A.*

*La commission demandera à la commission des lois d'adopter sans modification les articles 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> nonies A.*

*La commission demandera à la commission des lois de maintenir la suppression de l'article 1<sup>er</sup> nonies B.*

##### **Article 3**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'amendement COM-8 intègre la personne de confiance au champ des personnes informées et en capacité de saisir le juge. Il n'est pas opportun de rouvrir ce débat à ce stade de la navette.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-8.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'amendement COM-6 est satisfait, avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-6.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous nous sommes déjà prononcés en première lecture contre l'amendement COM-7, en commission et en séance plénière.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-7.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nouvel avis défavorable à l'amendement COM-11.

*La commission émet un avis défavorable COM-11.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Même position sur l'amendement COM-9. Comme indiqué en première lecture, cette modification n'est pas nécessaire : le juge est à ce stade saisi d'office.

*La commission émet un avis défavorable COM-9.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Même avis défavorable, réitéré, à l'amendement COM-12.

*La commission émet un avis défavorable COM-12.*

*La commission demandera à la commission des lois d'adopter sans modification l'article 3.*

### **TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1er bis A</b> <b>Sanction administrative pour non-respect par l'employeur des mesures de prévention du risque d'exposition des salariés à la covid-19</b>			
M. JOMIER	COM-30	Suppression de l'article	<b>Favorable</b>
<b>Mme DESEYNE, rapporteur pour avis</b>	COM-43	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Contrôle des mesures d'isolement et de contention dans les services de soins psychiatriques sans consentement</b>			
M. SUEUR	COM-8	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées et en capacité de saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	COM-6	Conditions respectant la dignité du patient	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	COM-7	Encadrement des mesures d'isolement ou de contention en soins libres	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	COM-11	Indication aux personnes informées de leur droit de saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	COM-9	Indication aux personnes informées de leur droit de saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	COM-12	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 11 h 35.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 h 25.*



**Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission sur les articles délégués au fond**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur les articles délégués au fond. Mme Chantal Deseyne ne pouvant être parmi nous aujourd’hui, je la remplacerai en tant que rapporteur pour avis.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*Après l’article 1<sup>er</sup> bis*

*L’amendement n° 12 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

*Après l’article 1<sup>er</sup> octies*

**Mme Catherine Deroche, présidente, en remplacement de Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 55 rectifié vise à interdire la possibilité de prescrire le port du masque dans l’espace public en extérieur.

L’avis est défavorable : le port du masque en extérieur peut se justifier, selon les conditions de promiscuité ou d’affluence. Une interdiction générale n’est pas fondée.

Surtout, le juge administratif veille à la proportionnalité de telles mesures lorsque les préfets les prévoient – c’était le cas à Paris et en Loire-Atlantique ces derniers jours.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 55 rectifié.*

*Article 1<sup>er</sup> nonies B (suppression maintenue)*

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L’amendement n° 51 rectifié vise à encourager la mise en place de détecteurs de CO<sub>2</sub>. Nous avons débattu de la question des purificateurs d’air et des capteurs de CO<sub>2</sub> dans les établissements recevant du public et dans les écoles. Le Sénat avait adopté cet article pour rappeler au Gouvernement ses obligations à l’égard des collectivités locales. Il n’est plus temps d’examiner de tels articles en nouvelle lecture. Avis défavorable.

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

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L’amendement n° 10 rectifié vise à obtenir un rapport sur le même sujet : même avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 10 rectifié.*

*Article 3*

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n° 15 et 19 tendent à intégrer la personne de confiance au champ des personnes informées du renouvellement de mesures et habilités à saisir le juge.

Si la rédaction de l'amendement, qui est celle que nous avons adoptée en première lecture, semble plus protectrice, elle sera en réalité satisfaite en droit par l'article 3, qui mentionne la personne susceptible d'agir dans l'intérêt de la personne recevant les soins et affirme le respect de la volonté du patient.

La commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir de nouveau ce débat en nouvelle lecture, d'autant que le sujet mériterait le dépôt d'un texte spécifique : l'avis est donc défavorable.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je maintiendrai mon amendement : il est mesquin que l'Assemblée nationale soit revenue sur cette disposition. Pourtant, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté se réjouissait de l'introduction de cette disposition, que ses services espéraient depuis longtemps.

On nous interdit tout débat au prétexte que ce sujet serait secondaire : c'est infernal ! Le Gouvernement est incapable de proposer un texte relatif à la santé mentale.

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – Effectivement, on peut regretter que l'Assemblée nationale ne l'ait pas repris.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 15 et 19.*

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 18 tend à encadrer les mesures d'isolement et de contention en soins libres.

La commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir de nouveau ce débat en nouvelle lecture, l'avis est donc défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 17 vise à favoriser le respect des conditions de dignité et d'intimité du patient.

Cet amendement est satisfait par l'article L. 1110-2 du code de la santé publique, qui dispose que la personne malade a droit au respect de sa dignité. J'en demande donc le retrait. À défaut, mon avis serait défavorable.

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

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 21 vise à indiquer aux personnes informées du renouvellement des mesures leur droit de saisir le juge.

Une nouvelle modification de cet article ne se justifie pas, car nous aurons certainement l'occasion de revenir sur ce sujet dans les prochains mois. L'avis est donc défavorable.

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

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 20 est un amendement de conséquence.

Le juge est saisi d'office. Il n'y a donc pas lieu de préciser aux personnes informées qu'elles demeurent en capacité de saisir le juge une nouvelle fois. J'en demande donc le retrait. À défaut, mon avis sera défavorable.

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

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 22 vise à intégrer la personne de confiance au champ des personnes informées du renouvellement des mesures.

Avis défavorable, pour les mêmes raisons exprimées que les amendements n°s 15 et 19.

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

### **TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 1er bis</b>			
M. DOSSUS	12	Demande de rapport sur une dérogation temporaire aux droits de propriété intellectuelle	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> octies</b>			
M. RAVIER	55 rect.	Interdiction de la possibilité de prescrire le port du masque en extérieur dans l'espace public en extérieur	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> nonies B (Suppression maintenue) Incitation à l'équipement des établissements recevant du public en purificateurs d'air ou en capteurs de CO<sub>2</sub></b>			
Mme ASSASSI	51 rect.	Encouragement à la mise en place de détecteurs de CO <sub>2</sub>	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	10 rect.	Demande de rapport sur la mise en place de détecteurs de CO <sub>2</sub>	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 Contrôle des mesures d'isolement et de contention dans les services de soins psychiatriques sans consentement</b>			
Mme PONCET MONGE	15	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées du renouvellement de mesures et habilités à saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	19	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées du renouvellement de mesures et habilités à saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	18	Encadrement des mesures d'isolement et de	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
		contention en soins libres	
M. SUEUR	17	Respect des conditions de dignité et d'intimité du patient	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	21	Indication aux personnes informées du renouvellement des mesures de leur droit de saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	20	Indication aux personnes informées du renouvellement des mesures de leur droit de saisir le juge	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	22	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées du renouvellement de mesures	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 17 h 30.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Enquête sur les soins à domicile - Audition de M. François de La Guéronnière, conseiller-maître de la Cour des comptes, président de section (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Priorités et résultats de la recherche médicale et sur l'état des connaissances scientifiques sur le variant Omicron de la covid-19 – Audition de M. Gilles Bloch, président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et de M. Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'agence interne ANRS Maladies infectieuses émergentes (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Demande d'octroi à la commission, pour une durée de six mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – À l'occasion des débats sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, des interrogations se sont fait jour sur le calendrier dans lequel s'inscrivait l'examen de ce texte au regard de l'évolution de l'épidémie. Tout en acceptant le principe du passe vaccinal, les rapporteurs ont affirmé la nécessité d'opérer un suivi attentif de sa mise en œuvre.

À cette fin, nous pourrions constituer, au sein de notre commission, une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.

À mon sens, ces travaux devraient rester relativement circonscrits et aboutir assez rapidement, dans la mesure où ils auront forcément un impact sur le reste de nos travaux et que l'agenda de la commission est déjà très dense. Cette mission pourrait entendre la direction générale de la santé et Santé publique France, la Drees, Doctolib, l'Institut Pasteur, l'Inserm, ainsi que le ministre de la santé. Nous avons de fait procédé aujourd'hui à l'audition de l'Inserm.

À l'issue de cette réunion de commission, je saisisrai le Président du Sénat afin que cette mission d'information puisse être dotée des prérogatives d'une commission d'enquête, si vous êtes d'accord sur cette démarche. Si la commission des lois confirme la recevabilité du sujet, et après passage devant la Conférence des présidents cet après-midi, cela sera acté en séance publique demain à 10 h 30.

*La commission décide de créer une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 et de demander au Sénat l'octroi pour celle-ci, pour une durée de six mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Notre commission n'est pas familière de cette procédure dans la mesure où elle dispose déjà de pouvoirs spéciaux en application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Les commissions des lois et de l'aménagement du territoire en sont plus coutumières. Je précise que c'est au bénéfice d'une mission déterminée d'une commission que des prérogatives de commission d'enquête peuvent être octroyées.

Nous désignerons les rapporteurs ultérieurement.

Comme c'est l'usage au sein de notre commission, tous les membres de la commission des affaires sociales seront évidemment invités à assister aux auditions menées par la mission d'information qui travaillera en toute transparence.

**Proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement (deuxième lecture)  
– Examen d'une motion et de l'amendement au texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il est d'usage dans notre commission de désigner un rapporteur issu du groupe auteur de la proposition de loi lorsqu'elle est inscrite au

sein d'un espace réservé. Ce rapporteur le demeure lorsque le texte est inscrit en deuxième lecture à l'ordre du jour gouvernemental.

Aussi, s'il revient en principe au rapporteur de présenter une motion tendant à opposer la question préalable au nom de la commission, je n'ai pas voulu imposer cet exercice à notre collègue Laurence Rossignol.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Je vous en remercie.

#### EXAMEN D'UNE MOTION ET DE L'AMENDEMENT

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Si le *gentlemen's agreement* nous avait permis de conserver une discussion générale en séance publique malgré une motion déposée par un groupe politique, il n'en va pas de même lorsque le texte est inscrit au sein de l'ordre du jour gouvernemental.

Afin de préserver la discussion générale, c'est au nom de la commission que je vous demande d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable. Je ne reprendrai pas les arguments exposés la semaine dernière qui conduisent notre commission, bien que favorable à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), à s'opposer à ce texte qui augmente les délais de recours.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Bien entendu, je regrette que la commission des affaires sociales et probablement le Sénat votent la question préalable, et que le texte ne soit pas adopté.

Le choix que vous faites pour exprimer votre désaccord avec cette proposition de loi est respectable, et il est beaucoup plus digne qu'une guerre de tranchées, à savoir une guerre d'amendements pour bloquer le texte.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous avons eu un débat très intéressant lors de l'examen en commission. Nous pouvons ne pas être favorables à l'allongement des délais mais écouter les arguments des uns et des autres.

*La motion n° 2 tendant à adopter la question préalable est adoptée. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi.*

*Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

**Mme Laurence Cohen.** – Je regrette que mon amendement devienne sans objet à cause de la question préalable et qu'on ne puisse pas débattre sur le fond des arguments. Il est dommage que le Sénat n'adopte pas cette proposition de loi, mais c'est le débat démocratique...

**TABLEAUX DES SORT ET AVIS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Motion</b>			
Mme DEROCHE	2	Motion tendant à opposer la question préalable	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 2</b>			
Mme COHEN	1	Rétablissement de l'article 2 d'origine, supprimant la clause de conscience spécifique à l'IVG.	Défavorable

**Désignation de rapporteurs**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Sur la proposition de loi n° 64 (2021-2022) visant à maintenir le versement de l'allocation de soutien familial en cas de nouvelle relation amoureuse du parent bénéficiaire, la désignation est reportée à la semaine prochaine à la demande du groupe socialiste.

*M. Jean-Luc Fichet est désigné rapporteur de la proposition de loi n° 337 (2021-2022) visant à créer une garantie à l'emploi pour les chômeurs de longue durée, dans des activités utiles à la reconstruction écologique et au développement du lien social.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Ces deux textes sont inscrits au sein de l'espace réservé du groupe socialiste du 23 février prochain. Ils seront examinés en commission le 16 février où nous aurons donc un ordre du jour particulièrement chargé, avec cinq textes à examiner.

**Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Désignations des candidats à la commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La commission mixte paritaire se réunira au Sénat le 1<sup>er</sup> février à 14 heures.

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Catherine Deroche, Marie-Pierre Richer, Chantal Deseyne, Jocelyne Guidez, Émilienne Poumirol et Monique Lubin et M. Xavier Iacovelli comme membres titulaires, et de Mme Pascale Gruny, M. Laurent Burgoa, Mme Christine Bonfanti-Dossat, M. Olivier Henno, Mme Annie Le Houerou, M. Jean-Claude Requier et Mme Cathy Apourceau-Poly comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

## **Proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement – Désignations des candidats à la commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La commission mixte paritaire se réunira demain à 9 h 15 au Sénat.

**Mme Laurence Rossignol, rapporteure.** – Ce sera très rapide...

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Catherine Deroche, Laurence Rossignol, Florence Lassarade et Chantal Deseyne, M. Olivier Henno, Mme Émilienne Poumirol et M. Xavier Iacovelli comme membres titulaires, et de MM. René-Paul Savary et Alain Milon, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet et Michelle Meunier, M. Stéphane Artano et Mme Laurence Cohen comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

*La réunion est close à 12 h 10.*

**Jeudi 20 janvier 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 heures 20.*

### **Désignation de rapporteurs**

*La commission des affaires sociales désigne Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier rapporteurs de la mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.*

## **Projet de loi relatif à la protection des enfants – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons les amendements de séance déposés par le Gouvernement sur le texte établi par la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des enfants.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – La commission émet un avis favorable sur les amendements de coordination n<sup>os</sup> 1 à 5.



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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 3 bis D</b>			
LE GOUVERNEMENT	1	Amendement de coordination	<b>Favorable</b>
<b>Article 3 bis I</b>			
LE GOUVERNEMENT	2	Correction d'une erreur matérielle	<b>Favorable</b>
<b>Article 6</b>			
LE GOUVERNEMENT	3	Amendement de coordination	<b>Favorable</b>
<b>Article 12</b>			
LE GOUVERNEMENT	4	Amendement de coordination	<b>Favorable</b>
<b>Article 13</b>			
LE GOUVERNEMENT	5	Amendement de coordination	<b>Favorable</b>

*La réunion est close à 10 h 25.*



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

**Mercredi 19 janvier 2022**

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

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

### **Audition de M. Thierry Guimbaud, directeur général de Voies navigables de France (sera publié ultérieurement)**

*Ce 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.*

### **Désignation d'un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot.** – Nous devons maintenant désigner un rapporteur sur la proposition de loi n° 40 (2021-2022), présentée par notre excellent collègue Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues, visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés. Cette proposition de loi reprend, dans un article unique, un dispositif adopté dans la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 (article 102), censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Ce texte, circonscrit et qui a fait l'objet d'un consensus, sera examiné dans le cadre de la procédure de législation en commission (LEC), ce qui constitue une pratique encore inédite pour la commission.

Cette disposition avait été introduite en première lecture au Sénat, avant de faire l'objet d'une rédaction de compromis en CMP. C'est cette rédaction qui a été reprise à l'identique dans la proposition de loi.

J'ai reçu la candidature de notre collègue Jean-Claude Anglars.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

*La commission désigne M. Jean-Claude Anglars rapporteur sur la proposition de loi n° 40 (2021-2022) visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés, présentée par M. Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues.*

*La réunion est close à 13 heures.*



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

**Mercredi 12 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures 30.*

### **Propositions de règlements du Parlement européen et du Conseil relatifs aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (Digital Markets Act – DMA) et à un marché intérieur des services numériques (Digital Services Act – DSA)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir Catherine Morin-Desailly, membre de la commission, et Florence Blatrix Contat, afin qu'elles nous présentent les recommandations qu'elles ont formulées devant la commission des affaires européennes concernant les directives DSA et DMA.

Cette audition sur les enjeux associés à l'adoption de deux directives par les instances européennes me paraît importante, car la question de la régulation des plateformes fait partie des préoccupations constantes de notre commission.

Alors que la France vient de prendre la présidence de l'Union européenne, il me paraît essentiel que nous puissions évoquer, au sein de notre commission, le contenu des deux textes, qui traduisent une prise de conscience des institutions européennes et des états-membres concernant notre dépendance vis-à-vis des GAFAM et les dangers associés à leur position dominante sur le marché européen.

Nombreux sont ceux qui attendent la position de l'Europe, à travers ces deux directives. Plus nous serons unis et nombreux pour faire passer une régulation, plus celle-ci sera efficace et opérationnelle.

Chères collègues, nous comptons sur vous pour nous éclairer sur la portée exacte de ces deux textes et nous préciser leur capacité à atteindre leurs objectifs de réguler enfin efficacement l'ensemble des acteurs du numérique.

Je vous laisse la parole.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Au cours des dernières décennies, nous avons mesuré à quel point les plateformes avaient pratiqué des abus sur le plan fiscal et en matière de position dominante, et à quel point elles avaient permis la diffusion de contenus contestables et façonné les opinions publiques. C'est peut-être ce dernier élément qui a fait réagir l'Union européenne quant à la nécessité d'une réglementation.

L'usage généralisé est devenu une source de risques majeure (prolifération des propos haineux, contenus de désinformation, produits contrefaits ou dangereux, activités illicites en tous genres). Le marché numérique est dominé par de grandes plateformes souvent extra-européennes qui verrouillent le marché.

Face à cette situation, la commission européenne a publié le 15 décembre 2020 deux propositions de règlement, qui s'imposeront d'elles-mêmes et ne seront pas transposées dans le droit de chaque état-membre :

- une proposition de législation sur les services numériques : le *Digital Services Act* (DSA). Celle-ci est destinée à lutter contre les contenus illicites et préjudiciables en ligne et à réguler les services, en introduisant de nouvelles obligations de modération des contenus et de vigilance ;
- une proposition de législation sur les marchés numériques : le *Digital Markets Act* (DMA). Celui-ci pose les bases d'un rééquilibrage des relations entre les plateformes et leurs utilisateurs (entreprises et consommateurs finaux).

Nous nous sommes saisies de ces deux textes pour présenter des propositions, qui ont donné lieu à deux résolutions européennes adressées au Gouvernement et à deux avis politiques adressés à la commission européenne. Nous avons déjà reçu quitus de notre premier rapport sur le DMA.

S'agissant du DSA, le cadre européen de responsabilité des fournisseurs de services numériques, dit régime de responsabilité limitée, a été établi par la directive sur le commerce électronique (e-commerce) de 2000. Selon cette directive, un hébergeur ne peut être tenu responsable des contenus illicites qui se trouvent sur ses services qu'à deux conditions cumulatives :

- qu'il ait connaissance de ce contenu et de son caractère illicite ;
- qu'en ayant eu connaissance, il ne l'ait pas retiré promptement.

À défaut d'une politique en faveur de la construction d'un écosystème européen propre, les États-Unis ont profité de la situation. Cette directive a surtout profité aux acteurs américains, qui sont devenus des géants. En 20 ans, l'écosystème numérique a profondément évolué.

Dans le silence des textes, le juge a progressivement appliqué le régime de non redevabilité des hébergeurs à des services et des modèles d'affaires qui n'existaient pas au moment de son adoption, tels que les réseaux sociaux ou les places de marché en ligne. Par conséquent, il est désormais très difficile de faire retirer un contenu illicite.

La directive *e-commerce* de 2000 a été transposée en France en 2004. Pour faire retirer un contenu jugé illicite, il faut d'abord s'adresser à son auteur, et en cas de refus, à l'hébergeur. C'est seulement si l'hébergeur ne retire pas le contenu qu'il est possible de porter plainte contre lui.

Parallèlement, les injonctions de retrait adressées par les autorités administratives ou judiciaires nationales à des plateformes établies à l'étranger ne sont pas toujours suivies d'effets.

Qu'apporte le DSA face à cette situation ? Tout d'abord, tous les fournisseurs de services en ligne seront tenus d'avoir un représentant légal dans l'Union européenne et de répondre aux injonctions émanant d'autorités administratives ou judiciaires nationales.

La Commission souhaite clarifier le fait que la protection des données personnelles ou le respect du principe du pays d'origine, selon lequel un fournisseur de services numériques est placé sous la juridiction du pays où il est établi, ne sont pas des motifs valables pour refuser de répondre.

En outre, le DSA met en place un mécanisme de notification harmonisé à l'échelle européenne qui permettra d'engager plus facilement la responsabilité des plateformes.

De plus, les fournisseurs de services numériques seront soumis à des obligations de vigilance graduelle, notamment en matière de transparence. Les plateformes qui dépassent 45 millions d'utilisateurs en Europe seront soumises à des obligations renforcées, en vue de prévenir les risques systémiques posés par l'utilisation de leurs services (auto-évaluation des risques, mise en place de mesures d'atténuation, etc.).

Des sanctions importantes (jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires mondial) pourront être infligées aux acteurs qui enfreindront le règlement. Si les progrès apportés par le texte sont réels, ils restent toutefois insuffisants.

Nous avons mené plus d'une vingtaine d'auditions relatives à ce texte, et nous avons également assisté avec vous à l'audition de Frances Haugen. Nous en avons conclu que certaines propositions devaient être précisées et renforcées.

Nous proposons trois axes de progression :

- La lutte contre les contenus illicites, qui doit s'accompagner de garanties fortes en faveur de la liberté d'expression.

Pour faciliter la notification, nous recommandons la mise en place d'un bouton d'accès à l'interface commun à tous les hébergeurs et facilement identifiable.

Par pragmatisme, le règlement confie aux plateformes la modération de l'énorme masse de contenus qui transitent dans leurs services. Il faut donc s'assurer que les plateformes mettent en œuvre des moyens à la hauteur des enjeux qui leur permettent d'effectuer cette modération d'une manière efficace et qui correspondent aux objectifs du règlement.

De plus, il faut exiger que figurent dans les rapports de transparence des indications chiffrées sur les moyens humains et technologiques que les plateformes vont consacrer à la modération, avec une ventilation par pays et par langues.

Il faut aussi proportionner la modération aux risques réels causés par la diffusion de contenus illicites. C'est pourquoi nous préconisons d'inclure les moteurs de recherche dans le règlement, de privilégier une catégorisation des acteurs en fonction de leurs audiences et de soumettre les plateformes populaires chez les enfants à des obligations renforcées.

Par ailleurs, pour se prémunir de l'immixtion directe des plateformes dans le débat démocratique, nous avons estimé souhaitable que la fermeture de comptes d'intérêt général, tels que ceux de responsables politiques, ne puisse intervenir que sur décision judiciaire.

Plus fondamentalement, nous recommandons de prendre davantage en compte les spécificités du modèle économique des grandes plateformes en ligne, seule façon de lutter réellement contre la prolifération des contenus illicites.

Il nous semble également crucial que le risque d'atteinte au pluralisme des médias soit mieux pris en compte. Ce risque devrait être spécifiquement examiné par les très grandes plateformes lors de leur examen annuel des risques systémiques. Je note que ce point a été ajouté aux textes en commission du Parlement européen.

En outre, les plateformes devraient être tenues d'assurer une visibilité renforcée des informations émanant de sources fiables, notamment journalistiques. Nous pourrions par exemple tirer parti de la *Journalism Trust Initiative*, qui a été impulsée par Reporters sans frontières, visant à créer un cadre de référence de qualité pour les médias.

- La nécessité de mener à bien l'approche par le risque.

Dans cette optique, nous recommandons que les critères d'audience soient mieux pris en compte pour déterminer le régime d'obligation des différents opérateurs. Les autorités de régulation devraient ainsi pouvoir soumettre les plateformes très populaires parmi les enfants à des obligations renforcées.

De manière générale, la protection des enfants semble constituer un angle mort du texte, ce qui est particulièrement dommageable lorsque l'on voit les ravages provoqués par le harcèlement scolaire en ligne.

- une meilleure prise en compte du fonctionnement même des plateformes en ligne et du modèle économique sous-jacent.

Ce modèle repose sur l'accumulation de grandes masses de données personnelles, qui sont ensuite exploitées par des algorithmes de recommandation, des contenus et la publicité. Ce système aboutit inévitablement à favoriser les contenus les plus clivants, mais aussi à enfermer les utilisateurs dans des bulles de contenus.

Il est crucial de permettre aux utilisateurs de retrouver leur autonomie dans l'espace en ligne. Nous rappelons à cet égard qu'une application stricte du règlement général sur la protection des données permettrait déjà de limiter certaines pratiques abusives en matière de ciblage. Il faut toutefois aller plus loin, en désactivant par défaut le ciblage publicitaire et l'adressage des contenus.

Il faut aussi que les algorithmes utilisés par les plateformes cessent d'être des « *boîtes noires*. » Le DSA propose d'importantes avancées en matière d'accès aux données pour les autorités de régulation et les chercheurs. Les critères et les motifs d'accès devraient cependant être élargis pour permettre la participation de chercheurs indépendants et la détection de tous types de risques. Surtout, les grands acteurs du numérique ne devraient pas pouvoir opposer le secret des affaires aux autorités de régulation et aux chercheurs agréés par ces autorités.

En outre, ces algorithmes devraient respecter un socle minimal de normes éthiques, intégrées dès l'étape du développement, selon un principe de « *legacy and safety by design*. » Pour les plateformes à venir, une étude d'évaluation des risques devrait être menée avant la mise sur le marché.

Enfin, je reprends une préconisation du Sénat datant d'il y a trois ans, mais dont l'urgence ne s'est pas démentie. Nous souhaitons une réforme du régime de responsabilité des hébergeurs, qui prenne en compte le rôle des algorithmes dans la sélection des contenus.



C'est en sélectionnant les contenus et en augmentant la visibilité de certains au détriment d'autres que les plateformes jouent un rôle actif susceptible de s'apparenter à celui d'un éditeur. De ce point de vue, nous considérons que le DSA manque cruellement d'ambition.

Dans ce monde interconnecté, il est important que l'Europe légifère la première, selon ses valeurs et ses principes, pour fixer ce que Frances Haugen a qualifié d'« *étalon or mondial* », et ainsi inspirer d'autres pays.

Pour rappel, le Conseil a arrêté sa position sur le texte à la fin du mois de novembre. Un texte amendé a été voté en commission du Parlement européen le 14 décembre dernier. Il pourrait être voté en plénière la semaine prochaine.

Les positions du Conseil et du Parlement sur le DSA étant relativement éloignées, il est possible que d'importantes évolutions apparaissent durant les trilogues. Nous espérons que dans l'intervalle, la voix du Sénat pourra porter.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Le deuxième volet de la régulation des plateformes est le DMA, qui vise à un rééquilibrage des relations entre les grandes plateformes et leurs utilisateurs.

Ces grandes plateformes d'envergure mondiale sont parvenues à développer un pouvoir de marché inégalé à ce jour. À partir d'un service initial, elles ont pris appui sur des effets de réseau, en exploitant massivement les données recueillies grâce à des algorithmes.

L'autre sujet essentiel est celui des acquisitions incessantes de potentiels concurrents (« *killer acquisitions* »), qui brident toute concurrence possible.

Le comportement de ces plateformes entrave le développement des entreprises utilisatrices, bride l'innovation et la compétitivité, enferme les utilisateurs finaux dans des écosystèmes et verrouille le marché.

Le droit de la concurrence permet de sanctionner les comportements anti-concurrentiels, mais ses délais de mise en œuvre ne sont pas adaptés. De nombreuses amendes, parfois très élevées, ont été dispensées pour abus de position dominante. Toutefois, lorsque ces amendes sont imposées, la concurrence a déjà disparu.

Ces sanctions, qui sont infligées après des enquêtes particulièrement longues, ne s'avèrent pas efficaces du point de vue de la contestabilité du marché. C'est pour cette raison que le DMA propose une approche *ex ante*, qui n'est pas exclusive du droit de la concurrence.

Cette démarche cible seulement les très grands acteurs, qui portent le plus préjudice à la concurrence, qui sont qualifiés de contrôleurs d'accès (« *gate keepers* ») et qui proposent un ou plusieurs services de plateformes essentiels et les soumettent à des obligations dont le respect sera contrôlé par la Commission européenne.

Le DMA intervient en amont, soit pour interdire les comportements anti-concurrentiels observés, soit pour rendre obligatoires des mesures qui en réduiraient les effets.

Il est nécessaire d'intervenir au niveau européen afin d'éviter la fragmentation des législations et d'assurer une protection harmonisée.

Il nous semble que le niveau d'ambition du texte doit être rehaussé. Sur notre proposition, la Commission des affaires européennes a adressé le 7 octobre un avis politique à la Commission et au Parlement, qui reprend nos observations.

J'évoquerai cinq points en particulier.

- Le périmètre

La Commission européenne propose d'appliquer une présomption au-delà d'un certain nombre d'utilisateurs actifs, d'un certain niveau de puissance financière, et pour les plateformes qui n'atteindraient pas ces seuils, de critères d'appréciation.

Cette approche nous paraît satisfaisante, car elle permettra de se concentrer sur les contrôleurs d'accès essentiels.

Plusieurs compléments nous semblent pour autant nécessaires. Tout d'abord, il faut cibler les très grandes plateformes, car les moyens que la Commission y consacreront seront assez limités (80 ETP à horizon de 2025).

Le Parlement européen propose de rehausser les seuils de ciblage de ces plateformes, à hauteur de 8,5 milliards d'euros de chiffres d'affaires et de 85 milliards d'euros de capitalisation boursière.

Il nous semble également important de définir les modalités de calcul de ces seuils en annexe du règlement plutôt que dans des actes délégués, afin de définir les utilisateurs finaux actifs. Les opérateurs auront plus de visibilité, et la mise en œuvre du texte sera accélérée.

S'agissant des services de plateformes essentiels pris en compte, nous proposons d'y ajouter la publicité en ligne, les navigateurs et les assistants vocaux. Le Parlement vise également les services de télévision connectés et les systèmes intégrés de paiement en ligne.

- Les obligations des contrôleurs d'accès

Sept obligations ou interdictions horizontales sont applicables de plein droit, et onze mériteraient d'être précisées dans le dialogue entre la Commission et les acteurs concernés.

Nous mettons l'accent sur le nécessaire renforcement de l'interdiction d'utiliser les données de l'utilisateur sans son consentement exigé dans le règlement général sur la protection des données (RGPD, en prohibant les techniques de contournement (« *dark patterns* »)). Le Parlement européen abonde dans le même sens.

Il nous semble également qu'il faut aller plus loin dans le rééquilibrage des relations entre les plateformes et les entreprises utilisatrices, notamment en matière d'interdiction de clauses de parité, car cela empêche les entreprises utilisatrices de proposer des prix inférieurs sur leur propre site.

Il en est de même pour l'interdiction d'obliger les entreprises utilisatrices à recourir aux services d'identification du contrôleur d'accès. Celle-ci doit être étendue à tous les services accessoires, en particulier aux services de paiement en ligne, dont les marges sont très élevées.

Dans le même esprit, nous demandons que les droits à l'inter-opérabilité et à la portabilité des données soient techniquement faciles à mettre en œuvre, de même que la désinstallation des applications préinstallées.

Pour éviter les contournements de ces interdictions, nous souhaitons que soit explicitement interdit tout comportement qui aurait le même objet.

- La mise en œuvre de cette régulation

L'objectif d'une application harmonisée du texte justifie le rôle central de la Commission européenne. Toutefois, il semblerait qu'une coordination forte avec les régulateurs sectoriels nationaux ne pourrait pas être mise en œuvre, car les moyens de la Commission ne sont pas suffisants.

Des compétences humaines et techniques sont développées à l'échelle nationale ; pour nous, il s'agit de l'Autorité de la concurrence et du service du PEReN rattaché à la DGE, qui travaille notamment sur l'analyse des algorithmes.

Il serait par exemple utile de prévoir que la Commission délègue les enquêtes de marché à des autorités nationales. Le Parlement européen va dans le même sens.

Nous proposons que soit créée une structure de coordination entre les diverses autorités, sous la forme d'un réseau européen de régulation numérique. Le Parlement la désigne sous le nom de « *groupe de haut niveau de régulateurs numériques* » et détaille plus précisément ses tâches.

Par ailleurs, le Parlement a entendu notre souhait que les mesures provisoires prises par la Commission en cas d'urgence soient subordonnées non pas à un préjudice irréparable, mais à la démonstration d'un préjudice grave et immédiat.

- Le rôle donné aux entreprises utilisatrices et aux consommateurs dans la mise en œuvre de la régulation

Les utilisateurs étant les bénéficiaires de cette régulation, ils semblent les mieux placés pour apprécier l'efficacité des remèdes proposés.

Il nous semble indispensable de prévoir des guichets nationaux de dépôt de signalement, qui transmettraient les éléments pertinents à la Commission. Le Parlement européen propose un mécanisme similaire.

- Le contrôle des acquisitions réalisées par les grandes plateformes pour empêcher la concurrence de prospérer

Ces acquisitions se trouvent le plus souvent en-deçà des seuils de contrôle. Elles échappent donc *de facto* à tout contrôle au niveau national ou au niveau européen.

La direction générale de la concurrence de la Commission a indiqué qu'elle ferait application de la nouvelle lecture de l'article 22 du règlement de 2003 sur le contrôle de concentrations, qui lui permet d'intervenir en-deçà de ces seuils. Le Parlement européen prévoit explicitement que les autorités nationales de la concurrence puissent demander à la Commission d'intervenir, même si les seuils ne sont pas atteints.

Le Conseil et le Parlement européen ont d'ores et déjà adopté leurs positions respectives sur le DMA. Une réponse a été adressée à la Commission par le vice-président Maros Sefcovic et par le commissaire Thierry Breton. Cette réponse indique partager nos préoccupations, même si elle ne souscrit pas entièrement à l'ensemble de nos points, précisant que certains sont déjà couverts.

Par exemple, concernant l'adjonction immédiate de services de plateformes essentiels non visés par leurs propositions, ils font valoir que le texte englobe les points d'accès les plus importants, et que la Commission pourra ouvrir des enquêtes de marché pour pouvoir en ajouter ultérieurement.

La réponse met par ailleurs en avant le fait que la Commission ne manquera pas de s'appuyer sur l'expérience acquise par les autorités répressives nationales pour définir les contrôleurs d'accès et certaines missions d'enquête.

En revanche, la Commission ne soutient pas l'approche envisagée par la Commission des affaires européennes de prise en compte des écosystèmes pour la désignation des contrôleurs d'accès.

S'agissant des obligations et des interdictions, la Commission relève que les aménagements ciblés de la Commission des affaires européennes s'inscrivent dans le souci de la Commission européenne. Elle considère que les *dark patterns* sont déjà couvertes par les techniques comportementales anti-contournement qui figurent déjà dans le texte.

Enfin, la Commission prend note de la demande d'accélérer la réaction en cas de manquement avéré, mais malheureusement elle estime qu'il n'est pas opportun de réduire le standard de preuve en matière de mesures provisoires.

Le Président de la République a l'ambition que ces textes aboutissent sous présidence française, en 2022. Nous suivrons avec attention les trilogues et l'évolution de nos recommandations.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous pouvons ouvrir la discussion sur ces deux textes.

**Mme Laure Darcos.** – Si je mesure bien l'importance de ces deux projets de règlement, je voudrais toutefois en souligner les insuffisances.

Certes, ceux-ci répondent aux objectifs de réguler l'incidence des grandes plateformes sur les marchés numériques et de lutter contre les contenus illicites.

Cependant, dans le secteur de la culture, les apports de ces projets de législation semblent relativement modestes. De nombreuses inquiétudes persistent, notamment sur le piratage des livres sur internet et sur l'inter-opérabilité sur le marché du livre numérique.

Pourriez-vous nous indiquer ce que prévoient précisément ces projets de législation pour garantir les droits des auteurs des œuvres contrefaites ainsi que les moyens d'action dont ils pourront disposer pour faire cesser les préjudices subis ?

Pourriez-vous nous préciser ce que prévoit le DMA pour clarifier les obligations applicables aux plateformes en matière de concurrence dans le secteur de la vente du livre, y compris lorsque la plateforme intervient directement comme vendeur ?

Enfin, pourriez-vous nous indiquer s'il est prévu de rendre effectif le principe d'inter-opérabilité sur le marché du livre numérique afin de mettre fin aux pratiques d'enfermement des consommateurs dans des écosystèmes fermés ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je trouve que l'interaction entre les parlements nationaux et les institutions européennes est tout à fait essentielle dans le cadre de la construction européenne. J'ai bien entendu les limites que vous identifiez dans ce texte ; je partage totalement votre analyse.

Si, comme l'affirment les opérateurs des grandes plateformes, les applications mises au service des utilisateurs sont totalement neutres, ils doivent le prouver. Il faut assurer aux utilisateurs une transparence totale des algorithmes.

S'agissant de l'inter-opérabilité, j'abonde complètement dans votre sens. Je n'ai pas été entièrement convaincu par le discours de Frances Haugen, selon lequel cette mesure ne fonctionnerait sans doute pas, au motif que la dépendance entre l'utilisateur et le réseau qu'il a constitué grâce à la plateforme serait trop forte.

Je souscris à votre souhait de conserver une part de données propres, même en cas d'abandon d'une application pour une autre. Cela me semble fondamental pour éviter le caractère trop monopolistique de ces plateformes.

**Mme Sylvie Robert.** – Pourriez-vous nous dire de quelle manière ce travail pourrait être collectivement porté par le Sénat et par chacun et chacune d'entre nous ?

Mme Morin-Desailly, vous avez terminé votre intervention en affirmant que le DSA manquait d'ambition. Cette ambition inclut-elle la protection du droit d'auteur et le piratage, que nous pourrions prendre en compte collectivement ?

S'agissant du DMA, je m'interroge sur la caractérisation des plateformes. Vous avez fait mention de critères d'appréciation. Pourriez-vous préciser quelles plateformes sont visées ?

Par ailleurs, vous avez peu évoqué le ciblage publicitaire, qui implique les modèles économiques. Pourriez-vous préciser vos préconisations en la matière ?

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Nous traitons là d'un sujet extrêmement important, auquel nous sommes confrontés quotidiennement au Sénat : le libéralisme régulé.

Mme Morin-Desailly, vous avez évoqué le point sensible que constitue le secret des affaires. Vous semblez dire que des pistes permettraient de trouver cette limite. Pouvez-vous les expliciter ?

Mon deuxième point concerne les « *killer acquisitions*. » Vous avez montré de quelle manière le DMA pouvait apporter un ciblage des très grands acteurs. N'y a-t-il pas là une piste de réflexion pour la commission d'enquête ?

**M. Julien Bargeton.** – Nous nous plaçons là du côté de la régulation des plateformes privées. Une réflexion est-elle menée au niveau européen ou français sur un contre-modèle, notamment sur le rôle que pourraient jouer les États ou la société civile ?

L'administration n'est-elle pas capable d'inventer ses propres algorithmes ? Sur certains sujets, nous nous retrouvons en situation de dépendance vis-à-vis de ces plateformes ; c'est notamment le cas pour prendre des rendez-vous médicaux. Nous pourrions multiplier les exemples où les administrations nationales sont prises en défaut sur la capacité à mieux faire.

Ne devons-nous pas inventer un service public européen de plateformes, qui sache utiliser ces outils, face à ces plateformes privées ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez évoqué la question des régulateurs, en précisant que les moyens mis en place au niveau de la Commission européenne étaient probablement insuffisants.

Les GAFAM ont joué sur la différence d'exigences en termes de contrôle de la part des régulateurs, notamment en s'appuyant sur le régulateur irlandais. La possibilité pour les GAFAM de s'appuyer sur les régulateurs nationaux est-elle réglée par les deux textes ?

Le DMA a plutôt bien avancé, et il est sans doute plus facile pour la Commission et le Parlement de trouver un point d'accord sur ce règlement que sur le DSA. Pourriez-vous nous dire un mot de la position du gouvernement français concernant le DSA et des discussions entre le Parlement et la Commission ?

Enfin, un débat a lieu actuellement entre la Commission et le Parlement sur la possibilité d'accorder une exception aux médias afin que les plateformes n'interfèrent pas sur leur contenu. Avez-vous identifié ce point ?

**M. Michel Laugier.** – Je souhaiterais que vous nous donniez votre avis sur le lancement de la plateforme *De facto* contre la désinformation, qui est à l'initiative de la Commission européenne, ainsi que sur les déclarations du Président de la République concernant le rapport de la commission Bronner.

**Mme Sonia de La Prôvoté.** – S'agissant de la question de la transparence des algorithmes, je pense qu'il faut vraiment insister sur les services accessoires, car ce sont eux qui participent pleinement au recueil des données.

Par ailleurs, existe-t-il des modèles de montage juridiques d'entreprises qui permettraient de passer en-dessous des seuils de détection qui viennent d'être rehaussés ? Ces entreprises pourraient-elles trouver des astuces pour passer en-dessous de ces seuils ?

Concernant les compétences et l'expertise, disposons-nous réellement des ressources nécessaires, au niveau européen, pour assurer un contrôle et un suivi juridique et technique ?

Ma question suivante porte sur la dimension qualitative. Un événement important a eu lieu : une entreprise a décidé de fermer le compte du Président des États-Unis, sans contrôle et sans contre-pouvoir. Comment agissons-nous face à ce sujet ?

Le modèle économique des algorithmes repose sur le nombre de clics. Ce modèle ne doit-il pas faire l'objet d'un contrôle spécifique dans les grands moments démocratiques ?

Enfin, ma dernière question porte sur le *Health Data Hub*, qui est très symbolique de la situation.

La directrice du *Health Data Hub* a indiqué que la plateforme était bel et bien en fonctionnement, et que les décrets de gouvernance suivaient leur cours. De plus, l'accès aux données de santé des plateformes est permis de manière dérogatoire dans cette situation sanitaire particulière. Le retrait du dossier CNIL se poursuit donc.

Nous devons nous interroger sur le traitement de ces questions sans ambiguïté, avec honnêteté et dans le respect de la démocratie.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous voyez que les questions sont nombreuses. Je vous laisse y répondre.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Nous avons souhaité donner un rôle central à la Commission pour éviter les effets relatifs aux pays d'origine, comme c'est le cas pour l'Irlande. Il nous semble important qu'une coordination soit mise en place avec les régulateurs nationaux. L'un et l'autre couplés peuvent s'avérer efficaces.

Vous avez également pointé la question des moyens. Ces très grands acteurs attirent les meilleures compétences. La Commission et nos autorités nationales devront donc relever le défi d'attirer de nouvelles compétences.

Les grandes plateformes sont essentiellement des GAFAM. Il faut agir rapidement pour réinstaurer de la concurrence et des marchés contestables. Vous avez évoqué des possibilités de contournement ; le risque n'est jamais nul. Ce texte sera suivi et adapté au fil du temps.

Je pense que ces entreprises ont besoin de la concentration d'écosystèmes pour que leur système économique fonctionne. À ce stade, ce risque me semble limité. Il faudra faire preuve d'une certaine agilité pour adapter ces textes européens aux évolutions incessantes de ces grands acteurs.

Concernant l'inter-opérabilité, nous ne sommes pas entrés dans le détail des secteurs. Le livre représente un axe fort. Nous souhaitons renforcer l'inter-opérabilité et la portabilité des données. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un sujet facile, car il sous-tend un problème de sécurité des données qui sont partagées entre de multiples acteurs.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Ce sujet s'inscrit dans un environnement institutionnel complexe. Nous avons reçu une bonne écoute de la part de Clément Beaune à chaque étape de nos travaux.

Depuis 2013, date de début de mon travail sur ces sujets, j'ai formulé de nombreuses propositions de résolutions qui ont été votées à l'unanimité par le Sénat. Or c'est la première fois que nous obtenons une réponse positive à l'une de nos propositions de la part d'un commissaire.

Ces deux textes constituent une étape très importante, mais celle-ci s'est fait trop longtemps attendre. Nous avons laissé ces entreprises, qui n'existaient quasiment pas dans les années 2000, prospérer et devenir des géants. Il est désormais extrêmement compliqué de légiférer en la matière.

Le *lobbying* intense exercé tout au long de l'élaboration de ces textes est très difficile à tenir. Il faudrait que, parallèlement à ces textes, il se développe une vraie politique

industrielle française et européenne, qui permette de construire un écosystème souverain à terme. Or au cours des vingt dernières années, nous n'avons pas du tout agi en ce sens.

Julien Bargeton s'est interrogé sur notre capacité à inventer un nouveau modèle. Tel est l'enjeu : inventer un nouveau modèle, entre le modèle américain du « *capitalisme de surveillance* » et le modèle chinois de contrôle des individus. Entre les deux, il faut une troisième voie européenne, un modèle humano-centré qui permette de recouvrer notre souveraineté dans l'ensemble des domaines stratégiques.

Nous devons nous doter des moyens de mettre en place cette alternative, notamment en capitalisant sur nos écoles d'ingénieurs.

La plate-formisation de l'État pose un problème philosophique et éthique. Implique-t-elle le contrôle des individus et l'enregistrement de toutes leurs données ? Dans quelles conditions et avec quel respect des libertés ?

Par ailleurs, de quelle manière pouvons-nous assurer la souveraineté de ces données alors que la loi américaine permet d'avoir accès aux données des Européens ?

En 2020, la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé le transfert des données des Européens vers les États-Unis ; ce régime perdure à l'heure actuelle. Le *privacy shield* (bouclier de protection des données) n'a toujours pas été reconfiguré pour protéger les données des Européens qui sont traitées par des sociétés américaines.

C'est la raison pour laquelle le nouveau modèle doit s'appuyer sur un encadrement des plateformes et sur une politique industrielle volontariste, en vue d'une émancipation progressive.

Mme Darcos, vous avez raison d'évoquer les imperfections de ce texte. C'est la raison pour laquelle nous en avons rehaussé l'ambition.

Nous avons beau voter des directives, telles que celles sur les droits d'auteur et les droits voisins, et les coupler à une législation nationale, les sociétés continuent à refuser de les appliquer. L'enjeu consiste donc bien à nous émanciper à terme et à faire preuve d'une exigence extrême sur le sujet.

Nous considérons que le modèle économique de ces plateformes n'est pas réformable. Les textes ne seront donc jamais parfaits, compte tenu de cette réalité économique.

Nous avons demandé la transparence des algorithmes, car nous considérons que ces plateformes sont devenues des facilités essentielles en termes juridiques ou des espaces publics ; en tant que telles, elles doivent avoir une redevabilité absolue par rapport à leurs utilisateurs.

Nos propositions de transparence des algorithmes et d'audit par des chercheurs indépendants sont totalement retoquées par les plateformes elles-mêmes, mais nous tenons bon.

Mme de La Provôté a évoqué le *Health Data Hub*, qui a été créé par des chercheurs et des médecins. Ces derniers ont pétitionné il y a deux ans sur le fait que le *Health Data Hub* allait être confié à une entreprise extra-européenne sans appel d'offres spécifique.



C'est alors que le Gouvernement s'est aperçu de l'existence de cette faille immense, très contestée à l'heure actuelle. Étant donné sa fragilité juridique et la contestabilité du système, le projet de *Health Data Hub* a été suspendu il y a quelques jours.

En ce qui concerne la publicité, qui fait partie du modèle économique, nous avons proposé une mesure de désactivation de la publicité ciblée.

Quant au secret des affaires, il faut bien entendu en exiger une transparence totale.

Enfin, les Américains réfléchissent au démantèlement de ces plateformes, ce qui constituerait l'étape ultime. Au niveau européen, Thierry Breton en a également parlé.

Tout le monde ne souscrit pas à cette proposition. Nous attendons les effets immédiats des textes de règlement. Le cas échéant, il faudra évoquer la question du démantèlement.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie. Nous serons amenés à poursuivre cet échange. Il était important de faire un point sur ce sujet avec vous, alors que débute la présidence française de l'Union européenne.

*La réunion est close à 11 heures.*

**Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Béatrice Gosselin rapporteure sur le projet de loi n° 4632 (A.N. XV<sup>e</sup> leg.) relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, sous réserve de sa transmission.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinerons ce texte en séance publique mardi 15 février prochain.

### **Proposition de loi visant à démocratiser le sport en France – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur la proposition de loi visant à démocratiser du sport en France. Nous commençons par l'examen des amendements du rapporteur.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

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

*L'amendement rédactionnel CULT.25 est adopté.*

**Article 2 quater**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.31 vise à introduire le terme « parasport », qui englobe l'ensemble des pratiques sportives proposées aux personnes en situation de handicap.

*L'amendement CULT.31 est adopté.*

**Article 3**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.32 a le même objet.

*L'amendement CULT.32 est adopté.*

**Article 3 bis B**

*L'amendement rédactionnel CULT.29 est adopté.*

**Article 3 quater A**

*L'amendement rédactionnel CULT.33 est adopté.*

**Article 3 octies**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.30 vise à préciser que la formation des futurs enseignants à la promotion des activités physiques et sportives concerne le primaire.

*L'amendement CULT.30 est adopté.*

**Après l'article 4 bis B**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Le décret énumérant les disciplines sportives présentant des contraintes particulières ne prend pas en compte le degré de dangerosité, ni l'intensité de la pratique. L'amendement CULT.27 précise qu'il sera pris après avis des fédérations sportives concernées, lesquelles sont favorables à cette actualisation.

*L'amendement CULT.27 est adopté.*

**Article 4 bis D**

*L'amendement rédactionnel CULT.26 est adopté.*

**Article 6**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.39 apporte une précision rédactionnelle sur les instances faisant l'objet d'une désignation par l'assemblée générale.

*L'amendement CULT.39 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.43 précise la date d'entrée en vigueur de cet article.

*L'amendement CULT.43 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.40 concerne les statuts des fédérations délégataires : il crée une commission des sportifs de haut niveau pour siéger dans les instances dirigeantes de la fédération délégataire avec voix délibérative.

*L'amendement CULT.40 est adopté.*

#### *Après l'article 6*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.28 tend à renforcer l'accompagnement des sportifs de haut niveau en matière de reconversion professionnelle.

*L'amendement CULT.28 est adopté.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.37 concerne également les besoins post-carrière des sportifs de haut niveau.

*L'amendement CULT.37 est adopté.*

#### *Après l'article 6 bis*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.44 vise à promouvoir et accompagner le bénévolat, acteur essentiel à la vitalité du monde associatif sportif : le Comité national olympique et sportif français (Cnosf) établira une charte nationale du bénévolat sportif.

*L'amendement CULT.44 est adopté.*

#### *Article 8*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.41 vise à renforcer la confiance accordée aux comités d'éthique en élargissant leur champ d'action à toutes les commissions mises en place par les statuts des fédérations délégataires.

*L'amendement CULT.41 est adopté.*

#### *Après l'article 8 bis A*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.34 vise à compléter l'article L. 332-17 pour le mettre en cohérence avec l'amendement de Jean-Jacques Lozach adopté en commission. Il élargit aux associations de lutte contre l'homophobie la possibilité de se porter parties civiles. Le Gouvernement a également déposé un amendement sur cette question.

*L'amendement CULT.34 est adopté.*

*Après l'article 9*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Le sous-amendement CULT.35 précise le contenu du décret relatif aux contours du prolongement de la durée du premier contrat professionnel en tenant compte des demandes de garanties des syndicats représentant les joueurs.

*Le sous-amendement CULT.35 est adopté.*

*Article 10 bis A*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Par l'amendement CULT.38, je propose de réécrire cet article en précisant notamment que les statuts de la société commerciale sont approuvés par l'assemblée générale de la fédération sportive délégataire concernée et qu'ils prévoient la présence d'un représentant de la fédération dans les instances dirigeantes avec voix consultative et en faisant passer à 15 % la part du capital pouvant être cédée à des investisseurs. En outre, les produits de la commercialisation des droits d'exploitation perçus par la société commerciale sont répartis entre cette société, la fédération sportive délégataire, la ligue et les sociétés sportives, car le sport professionnel doit continuer à financer le sport amateur.

*L'amendement CULT.38 est adopté.*

*Après l'article 11*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Par l'amendement CULT.36, je vous propose d'introduire les conclusions du groupe de travail, créé à la demande du Gouvernement, sur le dispositif de redevance d'image. Nous verrons ce qu'en pense le Gouvernement.

*L'amendement CULT.36 est adopté.*

*Article 11 bis B*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.42 apporte des précisions rédactionnelles.

*L'amendement CULT.42 est adopté.*

*Après l'article 11 bis B*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement CULT.46 a pour objet d'étendre le champ des sportifs bénéficiaires des conventions d'insertion professionnelle (CIP) et des conventions d'aménagement d'emploi (CAE) dans le cadre du double projet, car, aujourd'hui, seuls les sportifs de haut niveau inscrits sur liste ministérielle y ont accès.

*L'amendement CULT.46 est adopté.*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

*Avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 8 prévoit la remise d'un rapport sur le coût des licences sportives et le coût moyen des équipements : le premier ne concerne moins le ministère que le CNOSF, tandis que le second est quasiment impossible à déterminer compte tenu de la variété des situations. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.*

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Concernant l'amendement n° 183, j'attends des engagements de la ministre sur les moyens budgétaires dédiés à la mise en œuvre du référent pour l'activité physique et sportive dans les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). J'émet un avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 183.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 87 poursuit le même objectif. La dénomination « référent sport » n'est toutefois pas adéquate ; il serait préférable de parler de « référent pour l'activité physique et sportive ». Il faudrait rectifier ce point.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 87 sous réserve de rectification*

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 55 rectifié *bis* et 86 prévoient d'ouvrir la prescription d'activité physique adaptée (APA) au plus grand nombre de bénéficiaires. Certes, il s'agit d'un objectif généreux et louable, mais restons-en déjà à l'extension du dispositif aux personnes atteintes de maladies chroniques. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 55 rectifié bis et 86.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 179 entend ouvrir le bénéfice de la prescription médicale d'APA aux patients atteints de pathologies psychologiques. Prenons le temps de mettre en œuvre dispositif avant de l'étendre à nouveau. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 179, de même qu'à l'amendement n° 180.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Mon argumentation vaut également pour l'amendement n° 175, qui prévoit d'ouvrir le bénéfice de l'APA aux personnes présentant un trouble psychique et à celles de 60 ans et plus.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 175.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 206 vise à élargir la prescription médicale d’APA aux personnes en perte d’autonomie. Pour les mêmes raisons, mon avis est défavorable. J’expliquerai bien sûr ma position en séance publique.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 206.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis également défavorable à l’amendement n° 176.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 176, de même qu’à l’amendement n° 174.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il en est de même pour l’amendement n° 167. Une ouverture trop rapide et trop large du champ des bénéficiaires risquerait de déstabiliser le dispositif.

**Mme Annick Billon.** – Ne pourrait-on pas considérer que toute pathologie pour laquelle le médecin juge nécessaire l’activité physique pourrait être englobée dans le dispositif ?

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Aujourd’hui, quelque 15 millions de patients atteints de maladies chroniques seraient concernés par le dispositif. Ce chiffre pourrait doubler si nous l’ouvrons largement. Il convient de mener une réflexion avec le Gouvernement sur la prise en charge au moins partielle de ces prescriptions par la sécurité sociale. Sur le principe, nous sommes favorables à l’extension du dispositif, mais pour l’heure, ne le déstabilisons pas.

**Mme Annick Billon.** – J’entends bien votre logique, mais n’oublions pas que le sport évite l’apparition de certaines pathologies.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Certes, mais, aujourd’hui, certains patients ne peuvent pas accéder à l’APA pour des raisons financières.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous aurons le débat en séance cet après-midi, et Mme la ministre pourra nous répondre sur cette dimension financière.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 167.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 36 rectifié, 78 et 139 visent à étendre le droit de prescription de l’APA aux masseurs-kinésithérapeutes. La commission leur a donné la possibilité de renouveler la prescription. Limitons-nous à cette avancée, qui est importante. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 36 rectifié, 78 et 139.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 157 prévoit qu’une durée minimale de formation des médecins à la prescription d’APA est déterminée par décret. La disposition adoptée par la commission renvoie déjà à un décret la définition des modalités de cette formation. Cet ajout est donc superfétatoire. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 157.*

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 54 rectifié *bis*, 85 et 169 rectifié, qui prévoient que le rapport sur la prise en charge de l'APA par l'assurance maladie concerne aussi les maisons sport-santé. Le déploiement de l'APA à une plus large échelle ne pourra se faire sans une prise en charge par l'assurance maladie et sans une meilleure structuration de la filière.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 54 rectifié bis, 85 et 169 rectifié.*

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 184 du Gouvernement précise et sécurise le socle juridique des maisons sport-santé, dispositif introduit par la commission. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 184.*

**Après l'article 1<sup>er</sup> ter C**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 40 rectifié *bis* et 90 rectifié, qui prévoient d'inclure les mesures favorisant l'activité physique et sportive en milieu professionnel.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 40 rectifié bis et 90 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis également favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 43 rectifié et 117 rectifié : la mesure prévue participe pleinement à l'objectif de développement de la pratique sportive en milieu professionnel.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 43 rectifié et 117 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 99 rectifié prévoit la désignation d'un « référent activités physiques et sportives » dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Mon avis est défavorable car les MDPH sont déjà dans une situation difficile sur le plan des moyens humains.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 99 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis également défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 74 rectifié. Il vaudrait d'ailleurs mieux parler de « référent activités physiques et sportives » plutôt que de « référent sport ».

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 74 rectifié.*

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 59 vise à en revenir à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. Restons-en à la rédaction proposée par la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'adoption de l'amendement n° 121 créerait une redondance avec l'article L. 100-1 du code du sport, que la commission a complété. Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Nous ajoutons la notion d'« aménagement du territoire », qui ne figure pas dans la rédaction retenue par la commission.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je pense qu'elle y figure ; je vous suggère de vous en assurer. Pour l'heure, je propose un avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 121.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 60, qui vise à supprimer la référence particulière à la laïcité introduite en commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 76.*

**Après l'article 1<sup>er</sup> ter**

*L'amendement n° 138 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 88 et 185 visent à reconnaître le rôle de l'Agence nationale du sport (ANS), qui joue un rôle fondamental dans la définition de la politique sportive. Aussi, je suis défavorable à ces amendements de suppression de l'article.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 88 et 185.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 61 procède de la préoccupation, louable, de réduire les distances pour participer à des compétitions. J'y suis défavorable, car ce dispositif n'a pas sa place dans ce texte.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 61.*

**Après l'article 1<sup>er</sup> quater**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 42 vise à inclure dans les missions du service public de l'enseignement supérieur la promotion et le développement du sport-santé. Trop d'étudiants abandonnent aujourd'hui le sport quand ils commencent leurs études. Avis favorable.



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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Pour de nombreux élèves, l'éducation physique et sportive (EPS) est la seule occasion de la découverte et de l'apprentissage d'un sport. C'est pourquoi je suis favorable à l'amendement n° 39.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 31 tend à interdire le port de signes religieux ostensibles lors des compétitions sportives. Aujourd'hui, un flou juridique entoure cette question. Il est donc important de préciser les choses : avis favorable.

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

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 186 du Gouvernement tend à supprimer l'article 1<sup>er</sup> *quinquies*, introduit par la commission sur l'initiative de M. Lozach et visant à mettre en conformité le droit avec la pratique et faire mention des autres catégories de sportifs. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 186.*

### **Article 2**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 57 rectifié prévoit un dispositif déjà introduit par la commission : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 209 du Gouvernement tend à prévoir l'obligation d'aménager un accès indépendant lors de travaux importants de rénovation sur les équipements sportifs des collèges. Il harmonise ainsi les obligations applicables aux écoles, collèges et lycées. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 209.*

### **Article 2 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 134 est déjà satisfait par la rédaction actuelle de l'article 2 *bis* A : demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 134, et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 2 bis**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 64 vise à intégrer les espaces publics dans le recensement des équipements permettant la pratique de l'EPS et d'une activité physique et sportive : c'est une proposition intéressante. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 64.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 62 tend à établir un état des lieux des performances énergétiques des équipements sportifs. C’est une démarche complexe, car certains d’entre eux sont en plein air. En outre, il existe déjà des obligations d’amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 62.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 63 relève du domaine réglementaire. En effet, l’article R. 312-5 du code du sport précise les modalités d’association du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français (CPSF) à ce recensement. Dans l’attente de l’examen de sa recevabilité, je vous propose un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 63.*

### **Après l’article 2 bis**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Le principe de laïcité de l’enseignement public interdit la présence de signes religieux dans les lieux et classes d’enseignement. L’obligation pour les établissements privés sous contrat – qui ne sont pas soumis à cette obligation de neutralité et peuvent avoir des signes religieux dans leurs locaux – recevant des subventions de devoir mettre leurs équipements sportifs à disposition des écoles publiques pose donc problème : avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 66 et 77.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 66 et 77.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 7 vise à mettre à disposition les équipements sportifs des établissements privés sous contrat bénéficiant d’une subvention publique. Mais certains le font déjà.

Par ailleurs, le coût de la mise à disposition serait moindre pour les personnes publiques que pour une structure privée. Cela pose plusieurs problèmes : d’une part, il modifie les fondements de la participation financière publique aux établissements privés sous contrat, et, d’autre part, le législateur ne doit pas s’immiscer dans la liberté de la personne privée de fixer le tarif qu’elle souhaite. Mon avis est défavorable.

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

### **Article 2 quater**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je propose un avis défavorable à l’amendement n° 187 du Gouvernement visant à supprimer l’obligation de neutralité lors de l’utilisation des locaux sportifs des services de l’État et de ses opérateurs en dehors du temps scolaire.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 187.*

### **Article 2 quinquies**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Depuis de nombreuses années, chacun s’accorde à reconnaître qu’il est nécessaire de renforcer la pratique sportive en milieu professionnel. J’avais ainsi proposé un amendement visant à la création de douches et de vestiaires. Lors de

nos auditions, certains participants nous ont indiqué que le dispositif que nous avons imaginé était complexe. Nous avons décidé de l'alléger ; tel est l'objet de l'amendement de Mme Lavarde que nous examinerons dans quelques minutes. C'est pourquoi je vous propose un avis défavorable sur l'amendement n° 188 du Gouvernement visant à supprimer cet article.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 188.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 82 en raison du coût de cette mesure pour les entreprises.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 182 de Mme Lavarde allège les dispositions que nous avons adoptées lors de l'élaboration du texte de la commission. La construction de vestiaires suppose de satisfaire à des exigences importantes pouvant être un frein au déploiement de la mesure. La présence de douches est plus importante. Avis favorable à l'amendement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 182.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58 rectifié.*

### ***Après l'article 2 quinquies***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 172 est satisfait : l'article 18 que nous avons adopté dans la loi de financement de la sécurité sociale permet aux entreprises de proposer une subvention à leurs employés pour le développement de la pratique sportive. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 172 et, à défaut, y sera défavorable.*

### ***Article 3***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 67 vise à permettre aux départements de participer au plan sportif local. La liste est déjà longue ; en tout état de cause, les communes peuvent déjà y associer les départements.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 69 rectifié complète utilement la précision apportée aux plans sportifs régionaux : le développement durable doit figurer parmi les objectifs de ces derniers.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 69 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 89 porte sur la participation des personnels et des étudiants de l'enseignement supérieur à l'élaboration des plans sportifs locaux. Lors de l'élaboration du texte de la commission, cet amendement avait été rejeté au motif que les universités et les grandes écoles y participent déjà. Il est inutile d'alourdir le dispositif : avis défavorable.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il en va de même pour l'amendement n° 68 : faire participer les syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG) et les citoyens à l'élaboration des plans sportifs locaux alourdirait la procédure. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 122 rectifié conduit à créer une instance supplémentaire pour élaborer un plan sportif local facultatif. Laissons à chaque commune ou groupement de communes le soin de décider. Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Nous avons évoqué toutes les instances qui élaboreront le plan. Certes, la concertation est nécessaire, mais qui décidera *in fine* ?

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous aborderons ce sujet lors de nos débats en séance et poserons la question à la ministre, à l'origine de ce dispositif.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 122 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Le Gouvernement souhaite, au travers de l'amendement n° 190, favoriser la création d'associations dans les écoles pour soutenir des projets culturels, citoyens ou sportifs à la place des associations sportives scolaires.

Je vous propose que la commission émette un avis défavorable, car l'objet trop large de cet amendement conduira une nouvelle fois le sport à être le parent pauvre de ce projet. Je ne comprends pas la position de la ministre : elle est défavorable à la création d'associations sportives au sein des écoles, mais pas à celles qui englobent plusieurs objectifs, au détriment du sport. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 190.*

#### **Article 3 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement du Gouvernement n° 207 vise à supprimer cet article, introduit sur l'initiative de M. Kern lors de l'examen en commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207.*

#### **Article 3 bis B**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 189 du Gouvernement vise à supprimer l'obligation de créer une association sportive dans chaque école primaire.

Le COJO (Comité d'organisation des jeux olympiques), soutenu par le Gouvernement, encourage les collectivités territoriales à faire participer les écoles au dispositif Génération 2024. Or le label suppose l'existence d'une association sportive. La démarche du Gouvernement est contre-productive. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 189.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Même avis défavorable à l'amendement n° 177.

**M. Max Brisson.** – Comment est-il possible de créer une association sportive dans une école composée d'une ou deux classes ? C'est impossible. On ne peut pas appliquer des règles uniformes à des systèmes différents. L'amendement de notre collègue Cédric Vial est empreint de bon sens.

**M. Olivier Paccaud.** – Je souscris à l'analyse de Max Brisson : les écoles primaires ne disposent pas de professeur de sport, au contraire des établissements du second degré. Les intentions sont louables, mais déconnectées de la réalité.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je précise que des associations peuvent intervenir sur plusieurs écoles. Je comprends les difficultés des écoles comportant une ou deux classes, mais nous devons être cohérents. Il faudrait demander alors de supprimer le dispositif Génération 2024. Soit toutes les écoles y participent, soit nous devons trouver un autre système.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 177.*

#### ***Après l'article 3 bis***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 71 vise à consulter les comités régionaux, territoriaux et départementaux du mouvement olympique en vue de l'élaboration des documents d'urbanisme. Cela va trop loin. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 71.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 70 : ne mélangeons pas les documents d'urbanisme et ceux qui visent à développer la pratique du sport.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.*

#### ***Article 3 ter***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il semble difficile dans les faits de construire un parcours sportif intégrant les établissements de l'enseignement supérieur. Très souvent, l'étudiant change de ville lors de ses études supérieures. Le parcours sportif sera donc rompu de fait. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à l'amendement n° 91 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 91 rectifié.*

#### ***Après l'article 3 ter***

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 93.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 92 concrétise l'organisation d'un parcours sportif de l'enfant. Néanmoins, l'organisation des activités périscolaires relève de la compétence des collectivités territoriales. L'avis du conseil d'école est-il nécessaire ou souhaitable avant la signature de cette convention entre la commune et le club sportif ?

**M. Jean-Jacques Lozach.** – On a introduit le conseil d'école pour éviter que le débat ne se déroule exclusivement entre le directeur et le maire ou le président de la communauté d'agglomération.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il me semble intéressant d'en discuter en séance, notamment avec la ministre. En attendant, j'émet un avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 92.*

#### **Article 3 quater A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 94 prévoit la durée quotidienne de l'activité physique et sportive à l'école primaire – 30 minutes au minimum. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 94.*

#### **Après l'article 3 quater A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 173 prévoit la création d'une journée de sport scolaire et universitaire. Or cette journée existe déjà ; elle a été créée par la circulaire n° 2010-125 du 18 août 2010. Cet amendement relève du domaine réglementaire. En attendant la décision concernant sa recevabilité, je vous propose de donner un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 173.*

#### **Après l'article 3 quater**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – La notion de certificat dans le domaine sportif est floue : avis défavorable à l'amendement n° 30.

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

#### **Article 3 quinquies**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 191 du Gouvernement vise à supprimer l'article 3 *quinquies*. Or il me semble important que le code de l'éducation prenne en compte les besoins spécifiques des élèves sportifs de haut niveau : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 191.*

#### **Après l'article 3 quinquies**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je partage la préoccupation exprimée par notre collègue Jacques Groperrin dans l'amendement n° 6 rectifié. Je salue d'ailleurs son engagement constant en faveur du développement du sport à l'université.

À titre personnel, je soutiens cet amendement, mais il faut également prendre en compte l'autonomie des universités. Aussi, je propose un avis de sagesse du Sénat.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 6 rectifié.*

*Après l'article 3 septies*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il est important d'encadrer la pratique du e-sport, en plein essor. L'amendement n° 2 rectifié vise à aligner les conditions d'honorabilité des entraîneurs, animateurs, encadrants ou juges des e-sports sur celles qui sont applicables aux autres sportifs. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 3 concerne l'organisation des compétitions d'e-sports dans le contexte actuel de pandémie. J'émet un avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 3.*

*Après l'article 3 octies*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 130 rectifié précise la mission du service public de l'enseignement supérieur eu égard au développement de l'activité physique et sportive. Cette bonne intention contrevient toutefois au principe d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 130 rectifié.*

*Article 4*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 41 vise à associer les représentants de l'enseignement supérieur aux conférences régionales du sport. Avis favorable car les établissements d'enseignement supérieur sont des acteurs importants de la politique sportive au niveau territorial.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – En revanche, avis défavorable à l'amendement n° 95 qui tend à associer les représentants des enseignants en EPS et des étudiants se destinant à cette carrière aux conférences régionales du sport. Je m'expliquerai en séance publique.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements suivants ont pour objet d'étendre les thématiques que peuvent couvrir les plans sportifs territoriaux (PST). Je propose un avis défavorable car l'on risque d'aboutir à une forme d'inventaire à la Prévert à la portée normative très limitée.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 83, 123, 72, 73, 96, 124 et 119.*

*Après l'article 4*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 98 vise à ouvrir le capital des clubs aux supporters. J'y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 98.*

**Article 4 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – En commission, nous avons voté un dispositif relatif aux espaces naturels où s'exerce un sport de nature. L'amendement n° 192 du Gouvernement vise à y apporter des précisions.

Pour avancer sur ce sujet, sur lequel existe une attente des collectivités, pour ce qui concerne notamment les responsabilités, je propose que nous nous en remettions à la sagesse du Sénat.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 192.*

**Article 4 bis B**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 193 du Gouvernement propose une réécriture de l'article 4 bis B, introduit par la commission, qui confie aux fédérations sportives le soin de fixer les règles de présentation d'un certificat médical pour obtenir une licence sportive.

La rédaction proposée conserve le principe d'une délégation de cette compétence aux fédérations, mais rétablit deux dispositions que l'article a « écrasées ». Je suis favorable à cette réécriture, plus précise. J'ai toutefois présenté tout à l'heure un amendement prévoyant que le décret relatif aux disciplines particulières soit pris après avis des fédérations sportives concernées. Je crois que nous parvenons ainsi à un bon équilibre.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 193.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 1 concerne un sujet dont nous débattons régulièrement : il vise à permettre aux fédérations sportives de reconnaître les licences délivrées par d'autres fédérations, pour faciliter la participation des licenciés aux compétitions sportives organisées par d'autres fédérations que celles dont ils relèvent, au travers d'un assouplissement des règles de présentation d'un certificat médical.

Je suis favorable au principe de cet amendement, qui deviendra toutefois sans objet si l'amendement de réécriture complète du Gouvernement est adopté.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – J'émet également un avis favorable à l'amendement n° 165, mais celui-ci n'aura plus d'objet si l'amendement de réécriture complète du Gouvernement est adopté.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 165.*

**Après l'article 4 bis C**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement n° 137, qui crée une commission thématique sport dans les conférences territoriales de l'action publique.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 137.*



### **Article 4 bis D**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 97 tend à corriger une erreur de référence législative. Cette correction est tout à fait justifiée, mais elle est satisfaite par l’amendement rédactionnel que j’ai présenté tout à l’heure. C’est donc une demande de retrait, mais s’il est maintenu, j’y serai favorable puisqu’il est identique à celui que j’ai présenté.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 97.*

### **Après l’article 4 bis D**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis favorable à l’amendement n° 125, qui participe au développement du sport-santé en milieu professionnel.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 125.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Conformément à la position constante de la commission, même si des dérogations sont toujours possibles – nous l’avons fait pour l’activité physique adaptée et pour le sport-santé –, j’émet un avis défavorable à l’amendement n° 127, qui consiste en une demande de rapport.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 127.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je vous propose de déroger à la position du Sénat sur les demandes de rapport pour ce qui concerne l’amendement n° 128.

En effet, la question du déracinement des jeunes talents sportifs ultramarins, qui a été soulevée par la délégation sénatoriale aux outre-mer, mérite d’être débattue. Sagesse.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 128.*

### **Article 5**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Au travers de l’amendement n° 194, le Gouvernement souhaite rétablir sa rédaction de l’article 5, que nous avons modifiée. Je suggère que nous en restions à la version du texte qui a été adoptée par la commission la semaine dernière. Avis défavorable.

Pour les mêmes raisons, j’émet un avis défavorable à l’amendement n° 100 et à l’amendement n° 143, qui visent à réécrire l’article 5.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 194, 100 et 143.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L’amendement n° 29 tend à atteindre la parité intégrale dans les instances régionales à compter des renouvellements qui auront lieu à compter de 2032 dans les fédérations où la proportion des deux sexes est supérieure ou égale à 15 %.

Ce faisant, il va un peu plus loin que la rédaction adoptée par la commission, laquelle a déjà prévu une proportion de 40 % à compter de 2028. Sagesse.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 29.*

*Après l'article 5*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'adoption de l'amendement n° 23 aurait pour conséquence de permettre aux supporteurs de devenir membres des fédérations sportives. Le mouvement sportif n'y est pas favorable. Avis défavorable.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je propose un avis de sagesse sur l'amendement n° 201, qui confère un pouvoir important au ministère des sports en matière d'attribution et de renouvellement des agréments des fédérations, pour que nous puissions en débattre lors de la commission mixte paritaire (CMP).

**Mme Sylvie Robert.** – Voter contre n'empêcherait pas d'en débattre...

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous interrogerons la ministre sur ce dispositif en séance publique. Si nous obtenons des garanties, nous pourrions envisager de réécrire le dispositif en CMP.

**M. Laurent Lafon, président.** – La portée de cet amendement de dernière minute du Gouvernement n'est pas négligeable. Il faut bien en mesurer les tenants et les aboutissants.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 201.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'adoption de l'amendement n° 24 aurait pour effet de limiter la compétence du législateur, qui ne pourrait plus légiférer sur de nombreux sujets sans qu'une consultation préalable des supporteurs ait été organisée. Cette extension des pouvoirs de l'Instance nationale du supportérisme ne paraît pas nécessairement souhaitable. Avis défavorable.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis également défavorable à l'amendement n° 22, qui a pour objet d'intégrer les associations de supporteurs dans la gouvernance des acteurs, notamment des sociétés sportives.

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

*Article 5 bis A (supprimé)*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 101 et 144 visent à instituer la parité au sein du Comité national olympique et sportif français. J'émet un avis défavorable : il appartient au Comité d'inclure cette clause dans ses statuts. Au reste, celui-ci s'inscrit déjà dans cette démarche, la parité étant dès à présent effective au sein de son bureau.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 101 et 144.*

*Après l'article 5 bis A (supprimé)*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 102 prévoit que la composition du Comité paralympique et sportif français soit paritaire. Pour les mêmes raisons évoquées à l'instant concernant le CNOSF, avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 102.*

*Article 5 bis (supprimé)*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 145 a pour objet de rétablir l'obligation faite aux fédérations de proposer un programme d'accession aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap.

Il faut être très prudent : on voit que certaines fédérations cherchent à cibler les activités obtenant des résultats au niveau international et délaissent les autres pratiques – nous avons évoqué ce point avec la présidente du Comité paralympique. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 145.*

*Article 6*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 25, car il ne me paraît pas utile de modifier la proposition arrêtée pour la réforme du mode de désignation des présidents et de certaines instances dirigeantes des fédérations.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – La démocratie doit se développer au sein des fédérations lors des élections. Or il existe déjà un débat lorsqu'une pluralité de candidats se présente pour devenir président d'une fédération. Par conséquent, avis défavorable à l'amendement n° 166.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 166.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il a déjà été expliqué qu'il n'y avait pas de consensus pour intégrer de manière obligatoire les arbitres dans les instances de direction des fédérations. Ce sujet, comme celui des médecins ou des supporters, doit être travaillé en amont, avec l'ensemble des acteurs. J'émet donc un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 146, 38 et 27.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 146, 38 et 27.*

*Après l'article 6*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – La rédaction de l'amendement n° 202 n'apparaît pas tout à fait claire concernant l'obligation juridique de la fédération. Devra-t-elle informer ses adhérents de l'intérêt de souscrire des garanties relatives à l'accompagnement juridique et psychologique ainsi qu'à la prise en charge des frais de procédure engagés par les victimes de violences sexuelles, physiques et psychologiques ? Lui reviendra-t-il de souscrire elle-même ces garanties ?

Malgré le caractère tardif du dépôt de l'amendement, nous avons essayé d'échanger avec le mouvement sportif, qui s'interroge lui aussi sur cette disposition, laquelle mériterait sans doute d'être précisée.

Si nous pouvons être favorables sur le fond, nous avons besoin de plus d'informations concernant ce dispositif d'ici à la CMP. Sagesse.

**Mme Sylvie Robert.** – C'est flou : on ne parvient pas à savoir s'il s'agit d'une obligation de souscription.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – En effet.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 202.*

*Article 6 bis*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 147 vise à rétablir la rédaction de l'article 6 *bis* de l'Assemblée nationale, que la commission a rejetée.

Cet article prévoyait que le Cnosf devait produire annuellement un rapport public valorisant notamment son action pour l'inclusion de tous les publics. Je pense que le rapport annuel du Comité suffit : avis défavorable.

L'amendement n° 103 prévoit que ce rapport annuel intègre un bilan de ses actions de lutte contre toutes les discriminations et contre les violences physiques, sexuelles et sexistes. Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Au lieu de multiplier les rapports, on demande au Cnosf d'aborder un certain nombre de thématiques dans son rapport annuel.

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Revient-il à la loi de définir les rubriques du rapport annuel du Cnosf ? Le Comité olympique et les fédérations sont d'ores et déjà sensibilisés à ces sujets.

J'émet également un avis défavorable à l'amendement n° 84, qui a pour objet de demander au Cnosf un rapport public valorisant notamment son action pour l'inclusion de tous les publics. Le Comité olympique a déjà beaucoup de travail : ne lui en rajoutons pas.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 147, 103 et 84.*

**Article 7 (supprimé)**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 79 et 148 rétablissent le texte adopté par l'Assemblée nationale, limitant à trois le nombre de mandats des présidents de fédération, que nous avons supprimé. Avis défavorable.

Je suis défavorable à l'amendement n° 104 et à l'amendement n° 195, pour les mêmes raisons.

Seules cinq fédérations olympiques et peut-être une vingtaine de fédérations au total sont concernées. Entre 12 et 15 présidents, sur près de 90, ont plus de quatre mandats. Les dernières élections ont permis un important renouvellement. Le processus est enclenché.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 79, 148, 104 et 195.*

**Article 8**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'amendement n° 105, car il ne me paraît pas opportun de créer une peine automatique complémentaire non soumise à l'appréciation du juge.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 105.*

**Après l'article 8**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 107 avait été rejeté lors du débat en commission : en effet, il n'appartient pas à la loi de rappeler aux fédérations ce qu'elles doivent faire en matière d'insertion sociale et professionnelle. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 140, qui vise à ce que chaque fédération sportive délégataire désigne un référent aux violences sexuelles. Laissons aux fédérations la liberté de s'organiser pour traiter de ce problème : elles sont déjà mobilisées.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 106 tend à inclure, dans la gouvernance des fédérations délégataires, les médecins qui sont employés auprès de celles-ci.

Cet amendement a déjà été débattu et rejeté en commission, au motif qu'il n'y a pas d'accord aujourd'hui au sein du mouvement sportif. Au demeurant, ce sujet n'est sans doute pas prioritaire. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 106.*

**Après l'article 8 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Au travers de l'amendement n° 203, le Gouvernement propose d'insérer un article additionnel visant à compléter le code du sport afin de prévoir que pourront exercer les droits reconnus à la partie civile toutes les

associations luttant contre les discriminations portant sur l'identité des personnes – sexe, orientation sexuelle, genre ou handicap.

Nous avons demandé au Gouvernement de supprimer la référence au « genre ». S'il se confirme que celui-ci accepte cette suppression, je propose que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 203, sous réserve de rectification.*

#### ***Après l'article 8 bis***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 108 prévoit la possibilité d'accomplir un stage de sensibilisation à la lutte contre les discriminations. Pour les raisons déjà évoquées lors de l'examen du texte de la commission, j'émet un avis défavorable à cet amendement. Laissons les fédérations se mobiliser sur ce sujet.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 108.*

#### ***Article 8 ter***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 162 : il est préférable de maintenir le terme « association », adopté par la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – La rédaction de l'amendement n° 163 n'apporte pas toutes les garanties juridiques concernant le maintien des compétences de la fédération nationale. Nous avons interrogé le Comité olympique, qui travaille sur le sujet et qui partage nos inquiétudes. Avis défavorable, en espérant que le Gouvernement pourra nous apporter des éléments complémentaires entre la séance publique et la CMP.

Avec l'amendement n° 196, le Gouvernement rétablit le texte de l'Assemblée nationale, en ajoutant une référence à la nécessité d'un accord de la fédération sportive nationale à laquelle sont affiliés les ligues et comités sportifs.

Cependant, tous les risques ne sont pas levés. La rédaction de l'amendement évoque toujours « l'affiliation » des ligues et comités sportifs à une fédération régionale. En outre, on comprend mal comment une équipe pourrait concourir à la fois au nom de la France et au nom de la collectivité à laquelle elle appartient. Il convient de préciser les choses, de manière à éviter des tensions, notamment dans les territoires. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 163 et 196.*

#### ***Après l'article 8 ter***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 109 a déjà été discuté et rejeté en commission.

Depuis, nous avons interrogé le Gouvernement sur certains points – disciplines concernées, questions pratiques... Compte tenu de la faiblesse des réponses qui nous ont été

apportées, je reste défavorable à ce dispositif. Nous verrons ce que Mme la ministre nous indiquera en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 109.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 136 concerne le traitement des données personnelles par les fédérations.

Je serais disposé à donner un avis favorable sous réserve que la rédaction fasse référence à un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur le projet de décret.

**M. Claude Kern.** – Je rectifierai l'amendement en ce sens.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 136, sous réserve de rectification.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Certains sujets « traînent » depuis longtemps dans le milieu du sport, notamment l'accompagnement de la reconversion des sportifs de haut niveau. Par conséquent, j'émet, par exception, un avis favorable à l'amendement n° 156 rectifié, qui tend à la présentation d'un rapport sur le sujet. Toutefois, je demanderai à l'auteur de modifier le délai de remise visé dans le dispositif – la date du 31 décembre 2022 me paraît plus réaliste.

**M. Claude Kern.** – Je rectifierai l'amendement en ce sens.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 156 rectifié, sous réserve de rectification.*

#### *Après l'article 8 quinquies*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 81 propose d'augmenter de 20 % le montant de la taxe prélevée sur les droits audiovisuels du football professionnel, ce qui est inapproprié étant donné les difficultés financières de bien des clubs : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 81.*

#### *Avant l'article 9*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 205, le Gouvernement entend protéger l'utilisation des symboles olympiques contre des utilisations frauduleuses : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 205.*

#### *Après l'article 9*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n° 75 et 115 autorisent l'allongement de trois à cinq ans de la durée maximale du premier contrat professionnel, pour sécuriser les politiques sportives des clubs : avis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement de précision n° 225. L'amendement n° 142 deviendrait sans objet si les deux amendements identiques étaient adoptés.

*Le sous-amendement n° 225 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 75 et 115, ainsi sous-amendés.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 142*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous avons déjà repoussé l'amendement n° 111, qui crée un délit d'initié en matière de pari sportif : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 111.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Nous avons également déjà repoussé l'amendement n° 112, qui crée un délit de manipulation des compétitions sportives – la présidente de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) n'a pas cru utile d'instituer un tel délit. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 112.*

#### ***Après l'article 9 bis***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 141 rectifié vise à lutter contre le *courtsiding* qui est pratiqué en particulier au tennis et qui consiste, pour une personne située dans le public, à transmettre des informations en direct pour optimiser les paris sportifs. L'ANJ m'a répondu qu'une telle pratique peut déjà être sanctionnée civilement et commercialement et occasionner une exclusion de l'enceinte sportive. Au-delà du tennis, cette sanction pénale pourrait poser des problèmes dans d'autres disciplines qui n'interdisent pas le *courtsiding*. Je crois donc qu'il faut approfondir l'analyse : retrait, sinon rejet.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 141 rectifié ou, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 204, le Gouvernement entend mieux lutter contre les sites de paris sportifs illégaux, en remplaçant la procédure judiciaire de blocage par une procédure administrative qui permettrait en particulier au président de l'ANJ de dresser, sous le contrôle du juge administratif, une liste noire de sites que les fournisseurs d'accès à internet devront bloquer : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 204.*

#### ***Après l'article 10***

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 170 prévoit de revoir la liste des événements sportifs d'importance majeure, il facilitera la diffusion de retransmissions sportives en clair à la télévision et contribuera à mettre en valeur les compétitions féminines et les événements exceptionnels comme les jeux Olympiques et Paralympiques. Avis favorable.

L'amendement n° 11 va dans le même sens, mais je préfère la rédaction du précédent : avis défavorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 170.*



*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 12 crée une quasi-obligation de parité dans la diffusion des épreuves masculines et féminines. Une telle obligation n'apparaît pas souhaitable compte tenu de la liberté éditoriale des éditeurs de programme et des différences qui existent concernant les compétitions masculines et féminines. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 118 concerne les conditions de production des retransmissions sportives. Ce n'est pas l'objet de ce texte : l'amendement est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement n° 118 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 171 étend le régime de la réglementation des brefs extraits de compétitions sportives aux magazines sportifs uni-disciplinaires et porte leur durée à 2 minutes, contre 90 secondes actuellement : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 171.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 10 demande un rapport sur l'évolution des diffusions de manifestations sportives, en particulier des diffusions gratuites. Une telle demande prolonge bien des travaux de notre commission : sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 10.*

#### **Article 10 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 26.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 113 précise que l'accord de la fédération sportive pour la création d'une société commerciale par sa ligue professionnelle doit obtenir l'avis conforme de ses instances dirigeantes. La notion d'accord suffit. L'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 113.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 198 est satisfait par la nouvelle rédaction que je propose de cet article : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 164 et 197 fixent à 20 %, plutôt qu'à 10 %, le plafond du capital qu'une société commerciale d'une ligue professionnelle peut ouvrir à des investisseurs extérieurs – nous avons prévu 15 %. Il faudra

examiner d'ici à la CMP quel pourcentage est le plus adapté. Pour l'heure, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 164 et 197.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 114 est satisfait : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 114.*

#### *Après l'article 10 bis A*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 150.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 150.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 13 est pour une grande part satisfait par celui que nous avons adopté sur la diffusion d'extraits de manifestations sportives : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 14, en proposant d'autoriser la diffusion de rencontres sportives sur internet après qu'elles aient eu lieu, ne respecte pas le droit de propriété des fédérations sportives et des clubs : avis défavorable.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 15 va dans le même sens que le précédent et il est satisfait par l'allongement de la durée des extraits, que nous avons adopté. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.*

#### *Article 11*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 126 rectifié propose que plusieurs associations sportives puissent se constituer en société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Il n'y a pas de demande en ce sens. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 126 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 208 exclut les collectivités territoriales et leurs groupements du capital des SCIC, ce qui réduirait fortement l'intérêt du dispositif : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 208.*

#### *Après l'article 11*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 18 rectifié, 80 rectifié et 151 vont à l'inverse de notre volonté de maintenir les moyens d'action contre la violence dans les stades, en proposant des assouplissements qui pourraient profiter à des individus

responsables de violences : avis défavorable. En revanche, l'amendement n° 5 rectifié *bis* propose de limiter à trois mois le délai pour signifier l'interdiction commerciale de stade : avis favorable, sous réserve de limitation à trois mois, plutôt que deux.

**M. Claude Kern.** – Dont acte.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 18 rectifié, 80 rectifié et 151.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié bis, sous réserve de modification.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 21 rectifié et 154 réduisent la responsabilité des clubs dans la lutte contre la violence à une obligation de moyens, plutôt que de résultat, ce n'est pas satisfaisant : avis défavorable. Même position sur l'amendement 35 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 21 rectifié, 154 et 35 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 17 rectifié, 131 et 152, qui ont déjà été discutés en commission, posent des difficultés juridiques. Mon avis est défavorable. Nous entendrons la ministre sur ce point.

Même position sur l'amendement n° 116.

L'amendement n°32 rectifié propose d'introduire une procédure contradictoire pour l'interdiction administrative de stade. Il ne me paraît guère opportun de prendre le risque de rendre la police administrative inopérante, alors que l'on constate une recrudescence de la violence dans les stades.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 17 rectifié, 131, 152, 116 et 32 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 132 circonscrit l'interdiction administrative de stade. Je comprends l'intention, mais je redoute qu'il n'affaiblisse les outils pour lutter contre la violence dans les stades : avis défavorable. Même position sur l'amendement n° 19 rectifié *quater*.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 132, de même qu'à l'amendement n° 19 rectifié quater.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 53 impose un délai de quatre mois au juge administratif pour se prononcer sur l'annulation d'une interdiction de stade, ce qui est très contraignant. Les clubs nous ont dit que la justice était déjà très embouteillée. Ce délai impératif aurait pour conséquence d'affaiblir le dispositif. L'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 49 rectifié propose une présomption d'urgence en cas de saisine contre une interdiction de stade. Ce problème dépasse le cadre sportif. Avis défavorable.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 20 rectifié encadre davantage les interdictions administratives de déplacement collectif pour des événements sportifs, au point d'en limiter l'efficacité : avis défavorable. Même avis défavorable à l'amendement n° 153, qui oblige à publier l'interdiction trois semaines avant la rencontre. Même position sur les amendements n<sup>os</sup> 46 rectifié, 33 rectifié et 47 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 20 rectifié, 153, 46 rectifié, 33 rectifié et 47 rectifié.*

#### **Article 11 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 199, le Gouvernement prolonge l'article que nous avons introduit, à l'initiative de Claude Kern, créant une amende administrative contre l'introduction d'objets dangereux dans les stades, en particulier des engins pyrotechniques, une sanction plus efficace que la sanction pénale actuelle : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 199.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 178 autorise sans condition l'usage des fumigènes dans les stades. Cela va trop loin, il est préférable de s'en tenir au dispositif de cet article, dont il nous faudra évaluer l'application. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 178.*

#### **Après l'article 11 bis A**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 16 demande un rapport annuel au Gouvernement sur le résultat des politiques publiques en matière d'interdictions de stade et de déplacement. Le Sénat n'est pas favorable aux demandes de rapport, mais celui-ci serait une source d'information et de suivi intéressante : sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 16.*

#### **Article 11 bis B**

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 200.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 200.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 28, 37, 56 et 155 suppriment la réponse que nous avons apportée aux arbitres des sports professionnels, qui se rattachent à des sportifs de haut niveau : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 28, 37, 56 et 155.*

*Après l'article 11 bis*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – L'amendement n° 120 demande un rapport au Gouvernement sur l'opportunité de créer le « 1 % ludo-sportif ». Il est tout à fait possible d'en faire l'objet d'un débat au Parlement. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 120.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Même position sur l'amendement n° 129, qui demande au Gouvernement un rapport sur la promotion du sponsoring territorial auprès des chambres consulaires ultra-marines pour abonder un fonds de soutien à la mobilité et explorer les possibilités de financement participatif *via* le parrainage des futurs champions.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 129.*

*Après l'article 11 quater*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Il n'entre pas dans les missions d'un organisateur de compétitions sportives de mettre en œuvre des procédures contradictoires, car c'est le rôle du juge : avis défavorable à l'amendement n° 44.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Si les mesures de pointage constituent des obligations lourdes pour la police et les personnes concernées, elles peuvent néanmoins être utiles dans certains cas : avis défavorable à l'amendement n° 45. Même avis à l'amendement n° 50 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45, de même qu'à l'amendement n° 50 rectifié.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 52.

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

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Les interdictions de déplacement font l'objet d'une large communication dans les médias. Il apparaît inutile et coûteux de créer une plateforme pour les relayer. Avis défavorable à l'amendement n° 34, de même qu'à l'amendement n° 48.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34, de même qu'à l'amendement n° 48.*

**M. Michel Savin, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 51 rectifié.

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

*La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant Article 1er</b>		
M. BACCHI	8	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er</b>		
<b>M. SAVIN</b>	210	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	183	<b>Sagesse</b>
M. LOZACH	87	<b>Sagesse</b>
<b>Article 1er bis</b>		
Mme NOËL	55 rect. <i>sexies</i>	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	86 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	179 rect.	<b>Défavorable</b>
M. WATTEBLED	180 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	206	<b>Défavorable</b>
M. WATTEBLED	175 rect.	<b>Défavorable</b>
M. WATTEBLED	176 rect.	<b>Défavorable</b>
M. WATTEBLED	174 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	167 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LASSARADE	36 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
Mme DOINEAU	78 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>
M. LÉVRIER	139 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. DECOOL	157 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er ter A</b>		
Mme NOËL	54 rect. <i>quinquies</i>	<b>Favorable</b>
M. PELLEVAL	85 rect. <i>bis</i>	<b>Favorable</b>
M. DEVINAZ	169 rect. <i>bis</i>	<b>Favorable</b>
<b>Article 1er ter C</b>		
Le Gouvernement	184	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1er ter C</b>		
M. PIEDNOIR	40 rect. <i>ter</i>	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	90 rect.	<b>Favorable</b>

M. RAMBAUD	43 rect.	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	117 rect.	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	99 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	74 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er ter</b>		
M. DOSSUS	59	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	121 rect.	<b>Favorable si rectifié</b>
M. DOSSUS	60	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	76 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1er ter</b>		
M. KERN	138 rect. <i>ter</i>	<b>Irrecevable</b>
<b>Article 1er quater A</b>		
M. LOZACH	88	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	185	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	61	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1er quater</b>		
M. PIEDNOIR	42 rect.	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	39 rect.	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	31 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article 1er quinquies</b>		
Le Gouvernement	186	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
M. BILHAC	57 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	209	<b>Favorable</b>
<b>Article 2 bis</b>		
M. DOSSUS	64	<b>Favorable</b>
M. DOSSUS	62	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	63	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 bis</b>		
M. DOSSUS	66	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	77 rect.	<b>Défavorable</b>

M. BACCHI	7	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 quater</b>		
<b>M. SAVIN</b>	221	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	187	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 quinquies</b>		
Le Gouvernement	188	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	82	<b>Défavorable</b>
Mme LAVARDE	182 rect.	<b>Favorable</b>
M. BILHAC	58 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 quinquies</b>		
M. WATTEBLED	172 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
M. DOSSUS	67	<b>Défavorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	222	<b>Favorable</b>
M. DOSSUS	69 rect.	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	89	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	68	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	122 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	190	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis A</b>		
Le Gouvernement	207	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis B</b>		
Le Gouvernement	189	<b>Défavorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	219	<b>Favorable</b>
M. Cédric VIAL	177 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 bis</b>		
M. DOSSUS	71	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	70	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 ter</b>		
M. LOZACH	91 rect.	<b>Défavorable</b>



<b>Article additionnel après Article 3 ter</b>		
M. LOZACH	93	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	92	<b>Sagesse</b>
<b>Article 3 quater A</b>		
<b>M. SAVIN</b>	223	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	94	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 quater A</b>		
M. WATTEBLED	173 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 quater</b>		
Mme IMBERT	30 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 quinquies</b>		
Le Gouvernement	191	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 quinquies</b>		
M. GROSPERRIN	6 rect. <i>bis</i>	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après Article 3 septies</b>		
Mme LAVARDE	3 rect.	<b>Sagesse</b>
<b>Article 3 octies</b>		
<b>M. SAVIN</b>	220	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 octies</b>		
M. DEVINAZ	130 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>		
M. PIEDNOIR	41 rect.	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	95	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	83 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	123	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	72	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	73	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	96	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	124	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	119	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 4</b>		
M. LOZACH	98	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 bis A</b>		
Le Gouvernement	192	<b>Sagesse</b>
<b>Article 4 bis B</b>		
Le Gouvernement	193	<b>Favorable</b>
Mme LAVARDE	1 rect.	<b>Favorable</b>
M. KERN	165 rect. <i>ter</i>	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4 bis C</b>		
M. KERN	137 rect. <i>ter</i>	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 4 bis D</b>		
M. LOZACH	97	<b>Demande de retrait</b>
<b>M. SAVIN</b>	211	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4 bis D</b>		
M. LOZACH	125	<b>Favorable</b>
Mme Gisèle JOURDA	127	<b>Défavorable</b>
Mme Gisèle JOURDA	128	<b>Sagesse</b>
<b>Article 5</b>		
Le Gouvernement	194	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	100	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	143	<b>Défavorable</b>
Mme de CIDRAC	29 rect.	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après Article 5</b>		
M. BACCHI	23	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	201	<b>Sagesse</b>
M. BACCHI	24	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	22	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 bis A (Supprimé)</b>		
M. LOZACH	101	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	144	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 5 bis A (Supprimé)</b>		
M. LOZACH	102	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 bis (Supprimé)</b>		
M. DOSSUS	145	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
M. BACCHI	25	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	166 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	213	<b>Favorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	217	<b>Favorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	214	<b>Favorable</b>
M. DOSSUS	146	<b>Défavorable</b>
Mme GOSSELIN	38 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	27	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 6</b>		
<b>M. SAVIN</b>	228	<b>Favorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	227	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	202	<b>Sagesse</b>
<b>Article 6 bis</b>		
M. DOSSUS	147	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	103	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	84 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 6 bis</b>		
<b>M. SAVIN</b>	218	<b>Favorable</b>
<b>Article 7 (Supprimé)</b>		
M. GOLD	79 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	148	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	104	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	195	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8</b>		
<b>M. SAVIN</b>	215	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	105	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 8</b>		
Mme LAVARDE	2 rect. <i>ter</i>	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	107	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	140 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	106	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 8 bis A</b>		
Le Gouvernement	203 rect.	<b>Favorable si rectification</b>
<b>M. SAVIN</b>	224	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 8 bis</b>		
M. LOZACH	108	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8 ter</b>		
M. THÉOPHILE	162 rect.	<b>Défavorable</b>
M. THÉOPHILE	163	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	196	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 8 ter</b>		
M. LOZACH	109	<b>Défavorable</b>
M. KERN	136 rect. <i>ter</i>	<b>Favorable sous réserve de rectification</b>
M. KERN	156 rect. <i>quater</i>	<b>Favorable sous réserve de rectification</b>
<b>Article additionnel après Article 8 quinquies</b>		
M. GOLD	81 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant Article 9</b>		
Le Gouvernement	205	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 9</b>		
M. KERN	75 rect. <i>ter</i>	<b>Favorable</b>
M. LOZACH	115	<b>Favorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	225	<b>Favorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	142	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	111	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	112	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 9 bis</b>		
M. KERN	141 rect. <i>quater</i>	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	204	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 10</b>		
M. HUGONET	170	<b>Favorable</b>
M. BACCHI	11	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	12	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	118	<b>Irrecevable</b>
M. HUGONET	171	<b>Favorable</b>
M. BACCHI	10	<b>Sagesse</b>
<b>Article 10 bis A</b>		
M. BACCHI	26	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	113	<b>Défavorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	212	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	198	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	164	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	197	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	114	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 10 bis A</b>		
M. DOSSUS	150	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	13	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	14	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	15	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b>		
M. DEVINAZ	126 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	208	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 11</b>		
<b>M. SAVIN</b>	226	<b>Favorable</b>
M. BACCHI	18 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GROSPERRIN	5 rect. <i>ter</i>	<b>Favorable si rectifié</b>
M. GOLD	80 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>

M. DOSSUS	151	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	21 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	154	<b>Défavorable</b>
M. PERRIN	35 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	17 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KERN	131 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	152	<b>Défavorable</b>
Mme VAN HEGHE	116	<b>Défavorable</b>
M. PERRIN	32 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	19 rect. <i>quater</i>	<b>Défavorable</b>
M. KERN	132 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	53 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	49 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	20 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	153	<b>Défavorable</b>
M. RAMBAUD	46 rect.	<b>Défavorable</b>
M. PERRIN	33 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. RAMBAUD	47 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11 bis A</b>		
Le Gouvernement	199	<b>Favorable</b>
M. BACCHI	178	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 11 bis A</b>		
M. BACCHI	16	<b>Sagesse</b>
<b>Article 11 bis B</b>		
Le Gouvernement	200	<b>Défavorable</b>
M. BACCHI	28	<b>Défavorable</b>
Mme GOSSELIN	37 rect.	<b>Défavorable</b>
M. REQUIER	56 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	155	<b>Défavorable</b>
<b>M. SAVIN</b>	216	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après Article 11 bis</b>		
M. LOZACH	120	<b>Défavorable</b>
Mme Gisèle JOURDA	129	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 11 quater</b>		
M. RAMBAUD	44	<b>Défavorable</b>
M. RAMBAUD	45	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	50 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	52 rect.	<b>Défavorable</b>
M. PERRIN	34 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. RAMBAUD	48	<b>Défavorable</b>
M. MANDELLI	51 rect. bis	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 10 h 55.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Proposition de loi visant à démocratiser le sport en France - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Laurent Lafon, Michel Savin, Stéphane Piednoir, Jean-Raymond Hugonet et Jean-Jacques Lozach, Mme Sylvie Robert et M. Didier Rambaud, comme membres titulaires, et de Mme Béatrice Gosselin, M. Jacques Groperrin, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Yan Chantrel, Éric Gold et Jérémy Bacchi, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France.*

### **Projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites – Audition de M. David Zivie, responsable de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 du ministère de la culture**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous accueillons ce matin M. David Zivie qui dirige, depuis sa création en avril 2019, la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 rattachée au secrétariat général du ministère de la culture.

Monsieur Zivie, vous travaillez depuis maintenant plusieurs années sur la question des biens culturels spoliés. Vous avez été chargé en 2017 par la ministre de la culture de l'époque, Audrey Azoulay, de dresser l'état des lieux des avancées et des points à améliorer dans le traitement par la France des œuvres et des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations. Votre rapport, remis en 2018 à Françoise Nyssen, a conduit le Gouvernement à souhaiter revoir l'organisation interministérielle pour donner un coup d'accélérateur aux restitutions de biens spoliés. C'est ainsi que fut créée la mission que vous dirigez aujourd'hui et que les pouvoirs de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) furent renforcés.

Nous sommes ravis de vous recevoir aujourd'hui à un double titre.

D'abord pour que vous nous fassiez partager votre travail. Quel est le rôle de cette nouvelle cellule ? Pourquoi dépend-elle du secrétariat général du ministère de la culture ? Quelle est son articulation avec la CIVS ? Quels progrès avez-vous enregistrés en trois ans ? Quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confronté ? Vous connaissez l'intérêt de notre commission pour ces questions. Le rapport de Corinne Bouchoux en 2013 avait pointé du doigt les insuffisances en termes de recherche de provenance et appelait de ses vœux une « dynamique muséale » en la matière.

Ensuite, actualité législative oblige, nous souhaiterions aborder avec vous le projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, que l'Assemblée nationale doit nous transmettre la semaine prochaine, une fois qu'elle en aura achevé l'examen. Si vous le voulez bien, peut-être pourriez-vous déjà nous en dire quelques mots dans votre intervention liminaire, avant que notre collègue, Béatrice Gosselin, qui en sera la rapporteure, ne vous pose des questions plus spécifiques à son sujet.

**M. David Zivie, responsable de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 du ministère de la culture.** – Je suis très honoré d'être entendu par votre commission. Je dois d'abord vous dire que de nombreuses autres personnes travaillent sur le sujet des spoliations, que ce soit au ministère de la culture, dans les musées et institutions culturelles ou à la CIVS. Il s'agit donc d'un travail d'équipe que nous menons aussi avec les familles et les ayants droit.

La mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 a été créée en 2019, vous l'avez dit, monsieur le président, à la suite de plusieurs travaux de réflexion, dont celui mené par Mme Bouchoux au Sénat. À l'occasion de la commémoration de la rafle du Vel d'Hiv, en 2018, le Premier ministre avait demandé à ce que les efforts de recherche des biens conservés dans les collections publiques soient accentués. Il avait demandé de « faire mieux » pour une question d'honneur et de dignité de l'État. Cette volonté politique a permis de créer un service *ad hoc* chargé d'animer ces recherches et de mobiliser les professionnels et les différents acteurs concernés. Il s'agit, j'insiste sur ce point, d'une véritable politique publique de réparation et de mémoire.

La CIVS constitue un autre volet de ce dispositif. Créée en 1999 et placée auprès du Premier ministre, elle émet des recommandations en matière d'indemnisation ou, lorsque cela est possible de restitution. En 2018, un décret a élargi ses compétences en lui conférant notamment la capacité de s'autosaisir.



Cette politique publique s'inscrit dans la lignée des décisions prises par Jacques Chirac, lorsqu'il était Président de la République, et des recommandations de la mission que Jean Mattéoli a conduite entre 1997 et 2000 ; elle s'inscrit aussi en collaboration avec la Fondation pour la mémoire de la Shoah.

Notre mission est rattachée au ministère de la culture, mais il faut toujours rappeler que les biens culturels ne constituent qu'une petite partie des spoliations subies dans le cadre du projet nazi d'éradication des Juifs d'Europe.

Le rattachement au secrétariat général du ministère permet de développer une vision transversale. Nous travaillons avec les différents services concernés au sein du ministère : le service des musées de France, mais aussi le service du livre et la lecture – parmi les biens spoliés, on compte de nombreux livres. Ce rattachement permet aussi de répondre à la critique ancienne, mais qui me semble dorénavant dépassée, selon laquelle le ministère serait jute et partie et aurait des réticences à restituer des biens.

Nous sommes chargés de travailler sur les œuvres conservées dans les collections publiques, que ce soit sur ce qu'on appelle les MNR (Musées Nationaux Récupération), qui sont des œuvres récupérées en Allemagne après la guerre, ou sur des œuvres entrées légalement dans les collections, mais dont le parcours est problématique. Nous devons aussi répondre aux demandes des familles, qui font souvent elles-mêmes des recherches. Enfin, notre mission est chargée de présenter ces œuvres, de raconter leur histoire et de sensibiliser le public.

Nous nous occupons par ailleurs de développer les formations sur ces questions et nous instruisons des dossiers individuels à la demande soit de musées soit de familles, ce qui inclut le cas échéant la recherche d'ayants droit.

Il reste beaucoup de travail à faire sur les MNR, qui restent au nombre d'environ 2 000. Depuis la guerre, 175 œuvres ont été restituées, dont 40 % durant les dix dernières années, ce qui dénote une certaine accélération. Nous pensons en restituer entre 25 et 30 en 2022.

Mais, fait nouveau des dernières années, nous travaillons aussi sur les œuvres achetées par les musées tant entre 1933 et 1945 que postérieurement à la guerre ; leur provenance doit être étudiée. Le musée du Louvre a lancé une vaste étude sur cette question, mais nous travaillons aussi avec d'autres musées – le musée d'Orsay, le musée national d'art moderne et des musées de taille plus modeste comme le musée Faure d'Aix-les-Bains ou le musée des Beaux-arts de Rouen. Les investigations sont difficiles. Ce travail sur l'ensemble des œuvres achetées depuis 1933 est titanesque et nous devons identifier les œuvres qui ont ce que nous appelons un « trou » dans la provenance. Lorsqu'un musée procède à une acquisition, il faut vérifier précisément la provenance de l'œuvre.

Nous avons de nombreux partenaires en France et dans le monde. Les œuvres circulent, elles sont disséminées et il nous faut aussi travailler avec les acteurs du marché de l'art, notamment pour les repérer lorsqu'elles sont mises en vente.

J'en viens maintenant au projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites. C'est un texte très important. Il autorise la sortie du domaine public d'œuvres spoliées ou acquises dans des conditions troubles. C'est le premier exemple de texte de ce

type, même si on peut le rapprocher de la loi du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal – les conditions historiques sont évidemment profondément différentes, mais la rédaction utilisée dans les articles du projet de loi que vous allez examiner se rapproche de celle de cette loi.

Ce projet de loi concernait quatorze œuvres à l'origine ; une a été ajoutée lors des travaux de l'Assemblée nationale. Il raconte quatre « romans » pour reprendre le terme employé par la ministre en commission des affaires culturelles à l'Assemblée nationale.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit de faire sortir des collections nationales le tableau de Gustav Klimt intitulé « Rosiers sous les arbres », conservé par le musée d'Orsay. Cette œuvre, achetée par l'État en 1980, a en effet fait l'objet d'une spoliation dans le cadre des persécutions antisémites perpétrées par les nazis en Autriche après l'Anschluss : la propriétaire de ce tableau, Eleonore Stiasny, a été contrainte de le vendre en août 1938 à Vienne pour un prix dérisoire afin de tenter de faire face aux taxes et impôts imposés à la population juive.

L'article 2 prévoit de faire sortir des collections nationales douze œuvres issues de la collection d'Armand Dorville vendues lors d'une vente publique en juin 1942.

L'article 3 prévoit de faire sortir des collections de la ville de Sannois un tableau de Maurice Utrillo intitulé « Carrefour à Sannois ». Cette œuvre, achetée par la ville en 2004, s'est révélée avoir été volée par le service allemand de pillage des œuvres d'art, le *Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR) dirigé par Alfred Rosenberg, au collectionneur et marchand Georges Bernheim à Paris en 1940.

Enfin, l'article 4, ajouté à l'Assemblée nationale à la suite de recherches achevées récemment, concerne un tableau de Marc Chagall intitulé « Le Père » et conservé dans les collections nationales placées sous la garde du Musée national d'art moderne. Cette œuvre s'est révélée avoir été volée à Lodz, en Pologne, à David Cender pendant ou après le transfert des Juifs vers le ghetto de la ville en 1940.

J'ajoute que nous n'avons pas besoin de loi pour restituer des MNR, car ces œuvres sont considérées comme ne faisant pas partie des collections publiques.

Ce projet de loi constitue, à notre sens, une première étape, car nous devons avancer. Je rappelle que la ville de Sannois a décidé il y a plusieurs années maintenant de restituer le tableau de Maurice Utrillo. Pour l'avenir, la question se pose de savoir si nous devons disposer d'un dispositif législatif cadre pour faciliter les restitutions ou si nous devons procéder au cas par cas. La ministre est plutôt favorable à la première solution, plus souple, mais il n'est pas simple d'écrire un tel dispositif, car il faut définir précisément le champ des œuvres concernées, mais aussi le champ temporel ou géographique. De nombreux députés se sont exprimés en faveur d'une loi-cadre, mais nous avons besoin de cette première étape. C'est l'objet de ce projet de loi.

**Mme Béatrice Gosselin, rapporteure.** – Notre commission examinera dans trois semaines le projet de loi dont débattent actuellement nos collègues députés. Il est important d'aller rapidement sur ces sujets, parce que le temps passe et que les recherches sont de plus en plus difficiles. Il s'agit d'un texte à la fois essentiel et sans précédent.

Essentiel, parce qu'il devrait permettre à notre pays de contribuer à la mémoire des victimes des persécutions antisémites, en restituant à leurs ayants droit quinze œuvres appartenant à nos collections publiques.

Sans précédent, parce qu'il s'agit du premier texte visant à faire sortir des biens spoliés des collections que le Parlement aura à examiner.

L'étude d'impact de ce texte est à la fois très fournie et d'une grande qualité. Il me semble qu'elle permet de répondre à l'essentiel des interrogations que nous pourrions avoir. Je voudrais cependant vous poser trois séries de questions.

Dans son avis sur ce projet de loi, le Conseil d'État s'interroge, en ce qui concerne l'article 2, sur le caractère éventuellement prématuré de la remise des œuvres aux ayants droit d'Armand Dorville, compte tenu de l'action en justice qu'ils ont parallèlement intentée l'été dernier pour obtenir la nullité de la totalité de la vente de juin 1942. Le Conseil évoque également le risque de créer un précédent sur la validité des ventes conduites à l'époque dans des circonstances analogues. Ces deux interrogations vous paraissent-elles fondées ?

J'en viens maintenant au débat autour d'une éventuelle loi-cadre. Vous recommandiez, dans votre rapport de 2018, de modifier le code du patrimoine pour permettre d'annuler l'entrée dans les collections publiques des œuvres qui se révèlent spoliées et ne relèvent pas de la catégorie spécifique des MNR. Il est évident qu'une disposition-cadre permettrait d'accélérer sensiblement le rythme des restitutions des œuvres spoliées, ce qui est souhaitable. Mais ce projet de loi nous montre combien les cas sont divers. Les spoliations ont des natures multiples et ne sont pas forcément intervenues sur le sol français. Comment parvenir à définir des critères à la fois suffisamment précis pour rendre possibles des dérogations au principe d'inaliénabilité des collections et suffisamment larges pour ne pas faire obstacle à certaines restitutions ? Est-ce un sujet auquel le ministère de la culture travaille actuellement ? Quels sont les critères que vous avez déjà identifiés ?

Je souhaiterais enfin vous interroger sur les axes d'amélioration, parce que nous nous rendons compte que le temps presse pour parvenir à identifier les œuvres spoliées et répondre aux demandes des ayants droit qui se lancent aujourd'hui dans un véritable parcours du combattant, voire à les anticiper. Des progrès importants ont été faits ces dernières années. Le nombre d'œuvres MNR restituées s'est beaucoup accru. Mais ce projet de loi nous le prouve, la question ne se résume pas aux seules œuvres MNR. Quels sont les documents sur lesquels il est possible de s'appuyer pour ce travail d'identification ? Les archives sont-elles désormais suffisamment ouvertes ? Les moyens consacrés à la recherche sont-ils suffisants ? Faudrait-il former davantage de chercheurs ? Les exemples étrangers (Allemagne, États-Unis, Israël...) peuvent-ils être une source d'inspiration en termes de méthodologie, de moyens ou de formation ?

**M. David Zivie.** – En ce qui concerne l'article 2 du projet de loi, le contexte est complexe et il a fallu longtemps pour le caractériser. La vente des douze œuvres en question a été organisée par la succession du collectionneur Armand Dorville, un avocat français juif, à la suite de son décès qui a eu lieu en zone Sud, mais elle a été placée sous administration provisoire par le Commissariat général aux questions juives. L'État a donc conservé le produit de la vente ; certes, il a ensuite proposé, au bout de quelques mois, et de manière surprenante, de le remettre à la famille, mais plusieurs des membres de celle-ci avaient entre-temps été arrêtés – ils seront déportés et assassinés. Après la guerre, selon les documents dont nous

disposons, la vente elle-même n'a pas été remise en cause par les héritiers de la famille qui en ont finalement perçu le produit.

La CIVS a considéré que l'État, présent à la vente par l'intermédiaire du chef du département des peintures du Louvre, représentant la direction des musées nationaux, a acheté ces douze œuvres en ayant connaissance du caractère particulier des circonstances de la vente ; elle a estimé que cette vente n'était pas spoliatrice, mais qu'elle avait eu lieu dans un contexte « trouble ». Compte tenu de ces circonstances particulières, la CIVS a proposé de « remettre » ces œuvres, non de les « restituer ». Le Premier ministre a suivi cette recommandation.

La famille souhaitait pour sa part faire constater la nullité de la vente, ce qui permettrait la restitution d'autres œuvres entrées dans les collections publiques après la guerre. Selon nous, ce contentieux est indépendant du projet de loi et nous poursuivons finalement le même objectif. De deux choses l'une : si le juge donne raison à la famille, l'État pourra remettre ces œuvres grâce à l'adoption du texte qui va vous être soumis ; si le juge la déboute, l'État considère de toute façon qu'il faut les lui remettre. J'ajoute que la famille ne remet pas en cause la décision de l'État ; elle assigne l'État selon une autre procédure que celle que nous suivons avec ce projet de loi.

En ce qui concerne la mise en place d'un autre dispositif, plus général, visant à faciliter les restitutions, des réflexions sont en cours, mais il n'y a pas d'arbitrage à ce stade. Dans mon rapport, je proposais, sur le modèle de ce qui a été adopté dans le cadre de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, de permettre à l'État de saisir le juge pour que celui-ci constate, ou non, la nullité de l'entrée de certaines œuvres dans les collections publiques. Néanmoins, d'autres solutions existent et je ne suis plus favorable, à titre personnel, à la mesure que je proposais alors.

La question des critères est évidemment importante. Par exemple, la CIVS est aujourd'hui compétente pour les seules spoliations intervenues sur le territoire français pendant l'occupation, quelle que soit la nationalité des personnes spoliées. Or certaines œuvres présentes dans nos collections ont été spoliées ailleurs ou à un autre moment et il faudrait prendre en compte cette situation. Vous le voyez, il est nécessaire de bien calibrer le dispositif pour ne pas embrasser trop large, tout en ne restreignant pas les possibilités de manière excessive. Plusieurs options sont sur la table et je pense que nous serons prêts assez vite maintenant.

En ce qui concerne les axes d'amélioration, j'en vois plusieurs.

Il est évident qu'il faut créer de l'intérêt dans les équipes des musées et des bibliothèques, susciter un déclic. Pour cela, nous organisons des formations avec l'Institut national du patrimoine (INP) et l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (Enssib) et il me semble que la compétence se diffuse. Un premier cursus universitaire diplômant a été ouvert à Nanterre cet hiver.

Les agents doivent aussi disposer de temps pour travailler sur de tels dossiers, ce qui est souvent difficile, car les effectifs sont nécessairement limités. Des chercheurs indépendants proposent aussi leurs services, sur le modèle de ce qui se fait en Allemagne où, pour information, les restitutions ne sont pas nécessairement plus faciles qu'en France.

S'agissant des documents, les archives sont désormais ouvertes et de plus en plus souvent numérisées, mais elles sont dispersées, tant en France qu'à l'étranger. Un exemple : nous devons aussi avoir recours aux archives diplomatiques pour ce qu'on appelle la commission de récupération artistique, un organisme créé en 1944 afin de traiter et de restituer les œuvres d'art et les livres que le régime nazi avait spoliés en France durant l'occupation et que les alliés avaient retrouvés à la fin de la guerre à travers le continent européen.

Nous assistons en tout cas à un mouvement général dans beaucoup de pays et de nombreux musées ont lancé la revue de leurs collections. Il me semble que la clé réside dans l'échange d'informations pour éviter que nous fassions tous un peu les mêmes recherches, comme cela arrive parfois aujourd'hui. Nous devons mettre en commun nos connaissances.

**M. Olivier Paccaud.** – Je m'interroge sur un point précis en tant qu'agréé d'histoire... Votre mission vise explicitement la période 1933-1945 contrairement au projet de loi qui ne comporte, dans son intitulé tout du moins, aucune date. Il est vrai que l'arrivée d'Hitler au pouvoir en janvier 1933 va très vite être suivie de mesures tenant à réduire les droits des Juifs, mais avez-vous des exemples de spoliations subies dès 1933 ? Il s'agit de ma part d'une simple curiosité historique.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Le travail que vous menez est exemplaire ; il montre combien les recherches historiques sont indispensables avant qu'il ne puisse être question de proposer des solutions au Parlement, lorsqu'il est question de sortir des œuvres des collections publiques. Vous avez compris que nous aurions aimé disposer d'un tel travail avant l'examen du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal...

Il ne peut être question de faire une comparaison entre les deux situations et contextes historiques et je me situe uniquement d'un point de vue juridique. D'un côté, le ministère de la culture semble considérer que la loi-cadre ne permet pas d'énoncer des critères opératoires au regard de la diversité des situations rencontrées et du risque d'incompétence négative du législateur – c'est ce qui est indiqué pour ce texte dans l'étude d'impact et c'est d'ailleurs la position de notre commission ! De l'autre, le ministère explique qu'une loi-cadre est possible pour la restitution des œuvres africaines. Nous ne pouvons qu'être surpris... Je ne comprends pas, en droit, ce qui justifie la différence de traitement entre les deux dossiers.

Sur le fond, je comprends de votre intervention que le Gouvernement a acté un changement de doctrine sur ce qui constitue une œuvre spoliée. Jusqu'à présent, on considérait surtout comme spoliées celles que le III<sup>e</sup> Reich avait saisies en France, éventuellement avec l'aide du Gouvernement français.

Désormais, la prise en compte du contexte particulier des lois antisémites donne lieu à une nouvelle approche. Certaines ventes ayant eu lieu sous l'Occupation s'apparentent à du dol. Le domaine de compétences de la commission s'est ainsi élargi après 1945. Par la loi du 22 juillet 1940, le Gouvernement pétainiste a déchu de nombreux juifs de leur nationalité. Beaucoup de juifs envoyés dans les camps étaient donc de fait étrangers, devenus apatrides et expulsés pour cela. Vous l'aurez compris, je me réfère à un discours récent. Or, quand on est déchu de sa nationalité, en droit français, on ne nous octroie plus les mêmes conditions de vente, ce qui signifie que les légitimes propriétaires ne pouvaient donc plus bénéficier de la protection juridique accordée aux Français. Cette nouvelle doctrine exige de vous un travail

pour examiner la nature du marché de l'art pendant cette période, sachant que des musées nationaux ont ensuite pu racheter certaines des œuvres vendues à l'époque.

Cette extension de compétences donne le vertige et le champ ainsi ouvert est immense. Vous avez raison : le Louvre ne doit pas s'arrêter en 1945. Y a-t-il un programme au sein du ministère de la culture pour renforcer ces moyens ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je vous remercie d'avoir rappelé que notre ancienne collègue Corinne Bouchoux a été à l'origine de la mise en lumière de ces sujets et de cette trop lente réparation. Je salue son travail, occasion d'une prise de conscience pour notre commission.

Les choses semblent enfin bouger. Monsieur Zivie, vous accomplissez un travail important avec les moyens dont vous disposez. Vous avez évoqué le rôle du musée du Louvre et d'autres, dont celui de Rouen, ainsi que la formation des élèves de l'INP. Quels sont le cadre et le rythme de cette formation ? Beaucoup de musées sont-ils concernés en France ? Les élus des collectivités territoriales, gestionnaires de ces musées, ont-ils été sensibilisés à la question ? Ce sujet n'a en effet jamais été évoqué dans le cadre du conseil des territoires pour la culture, avec la ministre, alors que les tutelles devraient être sensibilisées à cette cause nationale.

Sur la recherche de provenance, certaines œuvres qui avaient fait l'objet de spoliations sur le territoire français se trouvent sans doute aujourd'hui à l'étranger. Quelles actions sont déployées dans ce domaine ?

Enfin, pour aller dans le sens des propos de Pierre Ouzoulias, vous évoquez les difficultés à élaborer une loi-cadre. Estimez-vous pour autant qu'une loi-cadre est impossible ?

**M. Max Brisson.** – Je partage les propos de Pierre Ouzoulias et de Catherine Morin-Desailly.

Béatrice Gosselin a dit notre appréciation générale sur la loi présentée à l'Assemblée nationale et sur ses limites, et vous nous avez apporté des réponses.

Vous avez dit que le Sénat avait débattu d'un dispositif-cadre pour faciliter les restitutions. Ce n'est pas le cas : nous voulons que ce dispositif-cadre éclaire la représentation nationale pour éventuellement permettre certaines restitutions. Nous voulons examiner, par une démarche scientifique, chaque proposition de restitution. Nous sommes attachés à l'inaliénabilité des collections nationales et au rôle de la représentation nationale. Chaque œuvre, chaque parcours a une histoire particulière.

Certes, comme l'a dit Pierre Ouzoulias, il n'y a pas à comparer la façon dont certains biens qui ont pu entrer dans les collections nationales à l'époque coloniale et la spoliation qui a eu lieu quand l'Europe était sous la férule nazie. Mais il est surprenant d'entendre le Président de la République parler de loi-cadre alors que vous exprimez des réserves, que je partage d'ailleurs. Généraliser reviendrait à une approche trop globale de l'histoire qui instrumentaliserait des œuvres.

Pour les biens entrés dans nos collections durant la période coloniale, sous le Président Chirac et depuis la mission d'étude Mattéoli sur la spoliation des Juifs de France, un vrai travail de réflexion scientifique, que vous amplifiez, a été mené. Dieu merci, nous ne

sommes pas ici sous l'emprise du rapport Sarr-Savoy, mais plutôt dans le cadre d'une réflexion digne d'un pays qui s'est confronté à son histoire.

**M. David Zivie.** – Monsieur Olivier Paccaud, pour la question des dates, nous avons cherché à viser large, de 1933 à 1945. Très vite, on observe des cas de ventes forcées à la suite de mesures prises contre des citoyens allemands juifs. Par exemple, nous nous interrogeons sur la date d'un tableau vendu par une famille berlinoise à la fin de l'année 1933, dont nous considérons qu'elle peut être liée aux persécutions qu'elle a subies. En 1935 et en 1936, beaucoup de ventes ont eu lieu pour pouvoir payer les impôts permettant de quitter le pays : elles peuvent être assimilées à une spoliation. Ainsi, le musée Labenche de Brive-la-Gaillarde a indemnisé une famille pour conserver une œuvre vendue dans ces conditions.

Il est en tout cas important de rappeler que les ordonnances de 1945 ne visent que les spoliations intervenues sur le territoire français à partir de juin 1940. Par exemple, la spoliation du tableau de Klimt date de 1938, en Autriche. En tout cas, pour des ventes à partir de janvier 1933 en Allemagne, il y a un risque de spoliation, contrairement à une vente passée avant. Pour l'heure, la loi ne couvre que quatre cas dont le plus ancien remonte à 1938.

Sur l'élargissement du champ entre les saisies, les vols et les ventes, ce n'est pas si nouveau. On s'est beaucoup intéressé à la question du pillage par les services allemands dès juin 1940, parfois aidés des services français, par exemple le dossier Utrillo, avec l'intervention de l'équipe d'intervention du *Reichsleiter Rosenberg* (ERR). La question des ventes, notamment faites sous la contrainte, organisées par Vichy et le commissariat général aux questions juives, est prise en compte depuis la création de la CIVS qui indemnise les victimes de ces ventes. Les ventes dites « d'aryanisation » sont elles aussi considérées comme des spoliations depuis longtemps.

En revanche, c'est plus compliqué à caractériser pour certaines ventes non organisées par les administrateurs temporaires de Vichy, par exemple d'un particulier vendant mal et sans traces parce qu'il doit fuir. Beaucoup de pays considèrent les familles avec une certaine bienveillance et on peut considérer qu'il n'y a pas forcément besoin de preuves absolues. Il ne faut toutefois pas considérer que tout le marché de l'art, florissant après la guerre, est concerné.

Sur vos questions relatives à la loi-cadre, je me suis peut-être mal exprimé. Nous travaillons tous ensemble, au ministère et avec les musées, sur la période coloniale et sur la spoliation des années 1933 à 1945, mais nous abordons les sujets séparément. Les questions juridiques sont souvent proches, car il faut dans tous les cas faire sortir les œuvres du domaine public. Pour la partie coloniale, que je connais moins, l'une des dernières étapes est l'annonce en octobre par le Président de la République, au moment de la restitution des œuvres au Bénin, d'une réflexion sur une loi générale, confiée à Jean-Luc Martinez. Par ailleurs, nous nous sommes interrogés sur la création d'un dispositif-cadre pour la période 1933-1945.

Cette dernière option n'a pas été retenue, comme nous l'avons précisé dans l'exposé des motifs. Cependant, pour reprendre les termes prononcés avant-hier par la ministre devant l'Assemblée nationale, nous sommes sur cette voie, qui n'est pas impossible même si j'ai exprimé certaines des questions et des difficultés que pose la rédaction d'un tel cadre, en particulier en ce qui concerne ses bornes géographiques et temporelles. Cette loi est une première étape. Peut-être aurons-nous deux cadres, un pour le volet colonial et l'autre pour le volet 1933-1945.

Sur le fait de faciliter les restitutions, je me suis mal exprimé en interprétant ce que voulait le Sénat, mais je maintiens le terme pour les biens dont on sait qu'ils ont été spoliés, comme le Klimt ou l'Utrillo de Sannois. Une fois la spoliation avérée, il pourrait être souhaitable d'accélérer les choses. Bien qu'il faut séparer les deux questions, ce travail qui dure depuis 25 ans permettra peut-être aussi de servir de modèle à ceux qui réfléchissent sur les œuvres coloniales. J'espère avoir pu corriger les choses.

**M. Max Brisson.** – Je vous remercie.

**M. David Zivie.** – Madame Catherine Morin-Desailly, vous avez parlé du rôle des musées, avec des milliers d'œuvres ainsi acquises. Le Louvre a commencé par les acquisitions faites de 1933 à 1945, mais aussi après 1945. C'est ce que nous avons fait aussi avec le musée national d'art moderne et le musée d'Orsay. On parle de milliers d'œuvres. Pour Rouen, nous en sommes au début, nous en reparlerons prochainement avec son directeur Sylvain Amic, qui est enthousiaste. Le musée pourra ainsi s'appuyer sur un réseau de chercheurs pour passer en revue certaines acquisitions. Il y a d'autres initiatives, comme celle du musée Faure à Aix-les-Bains, sur un legs reçu en 1942, de l'initiative propre du musée, avec le soutien de la collectivité.

D'autres musées nous consultent à l'occasion de certaines donations. C'est par exemple le cas de celui du Havre pour la donation d'un Dufy, pour lequel je précise qu'il n'y avait pas de problème. Le mouvement n'est pas encore massif, mais ces initiatives locales sont à saluer.

Vous avez raison, il faut peut-être travailler plus systématiquement à la sensibilisation des élus en plus du travail actuel des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Sur la formation, j'ai évoqué un nouveau diplôme universitaire. Pour les agents du ministère, dont les élèves conservateurs de l'INP, et des bibliothécaires de l'Essib, il y a trois jours de formation obligatoire sur ce sujet, sur des cas concrets. Les deux établissements proposent aussi des formations continues. L'école du Louvre aborde aussi la question de l'histoire des collections, et un membre de l'équipe y intervient régulièrement. En outre, plusieurs universités en histoire de l'art et en droit travaillent sur la question, comme celles de Lyon et Paris II. Il devient plus rare pour des étudiants, même non spécialistes, de passer à côté du sujet.

S'agissant de l'étranger, un réseau s'est constitué entre la CIVS et des commissions équivalentes en Allemagne, en Autriche, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Pour les œuvres spoliées en France et retrouvées à l'étranger, cela dépend de discussions entre États et avec les détenteurs. Nous sommes parfois aussi sollicités par des acteurs du marché de l'art, qui s'appuient sur notre expertise pour négocier entre le détenteur et les descendants de la famille spoliée. Nous échangeons également avec des homologues aux États-Unis et en Israël.

**Mme Annick Billon.** – Dans le volet gouvernance générale de votre rapport de février 2018, votre cinquième proposition était d'aider et d'assister les collectivités territoriales dans le suivi des dossiers des biens spoliés. Quelle en serait la déclinaison locale concrète et quelles collectivités en seraient les bons chefs de file ?

Ensuite, comment peut-on renforcer les liens avec le marché de l'art pour mieux lutter contre la circulation des biens spoliés ?



**M. Laurent Lafon, président.** – La constitution de la CIVS a été un accélérateur. Combien de familles ont déposé un dossier auprès d'elle ?

Par ailleurs, la question de la spoliation n'est plus un sujet de débat public, la doctrine s'est affinée et une organisation est en place pour répondre aux demandes et agir de manière proactive. À quel rythme pouvons-nous traiter des spoliations qui ont eu lieu il y a plus de 80 ans et quels sont les moyens mis à disposition par l'État ?

**Mme Laure Darcos.** – Quels sont vos rapports avec les instances juives ? En particulier, on sait que le mémorial de la Shoah est volontaire sur le sujet.

**M. David Zivie.** – Nous avons des exemples de collaboration avec les collectivités territoriales, je pense notamment au musée Labenche de Brive-la-Gaillarde, dont j'ai déjà parlé. Ce musée avait reçu une demande d'une famille en Allemagne, pour une tapisserie achetée durant les années 1990. Nous les avons aidés à faire les recherches nécessaires, en y associant le Louvre. Une fois la confirmation que c'était bien l'œuvre recherchée, vendue sous la contrainte en Allemagne, nous avons aidé à la mise en relations. Si tous nous demandaient de l'aide, nous aurions du mal à y répondre mais cela se met en place.

Sur le niveau pertinent de collectivité, je pense que ce doit être avant tout la collectivité propriétaire, souvent la municipalité, mais pas toujours : il existe aussi des musées départementaux par exemple. En effet, c'est le propriétaire qui est amené, le cas échéant, à restituer l'œuvre. Nous l'avons vu avec la ville de Sannois, dont le conseil municipal s'était à l'unanimité prononcé en faveur de la restitution.

Sur le marché de l'art, il y a de plus en plus de liens avec les grandes maisons de vente, comme Christie's, Sotheby's, Artcurial et quelques maisons de vente plus modestes en France. Les deux premières ont un service restitutions, qui passe les œuvres en revue avant leur mise en vente. Elles nous sollicitent parfois, et nous les invitons le cas échéant à retirer des œuvres de la vente. Certaines maisons plus petites font appel à Art Loss Register, qui recense tous les fichiers d'œuvres volées. Nous avons aussi besoin des archives des maisons de vente, pour retrouver les propriétaires d'avant-guerre. Nous travaillons avec Drouot, qui a des séries complètes de catalogues de vente. Cela fonctionne bien, même si ces partenaires ont parfois du mal à révéler des informations comme le propriétaire actuel ou les acheteurs les plus récents. Sotheby's présentera d'ailleurs bientôt ses travaux au Louvre.

Sur les familles qui formulent des demandes auprès de la commission, certaines n'ont aucune information à donner. Lorsqu'elles existent, les archives des familles sont précieuses, mais nous ne les leur demandons pas spécifiquement.

Environ 170 dossiers sont ouverts à la CIVS, dont une vingtaine en fin de parcours. Une cinquantaine de dossiers sont en cours d'ouverture. Cependant, parmi eux, certains concernent des milliers de pièces volées, et d'autres beaucoup moins, mais avec très peu d'éléments d'information ou d'archives, notamment des ventes contraintes.

Quelques demandeurs deviennent eux-mêmes des chercheurs. Ainsi, Pauline Perrignon, arrière-petite-fille du collectionneur Jules Strauss, s'est plongée dans cette problématique et aide désormais d'autres familles.

Sur la rapidité et sur le rythme, nous avons élargi notre champ d'action en travaillant sur les collections. Madame Gosselin m'interrogeait plus tôt sur le risque de créer

des précédents : combien d'œuvres pourraient être concernées par une future loi, d'espèce ou cadre ? Il est impossible de le dire. S'agissant du précédent que pourrait créer le dossier Dorville, le travail du Louvre a permis de montrer que les quelques ventes ayant eu lieu pendant la guerre via un administrateur provisoire ont déjà été traitées après-guerre. En revanche, certaines œuvres ont circulé à la même période mais dans d'autres conditions.

En termes de moyens, nous sommes six personnes et faisons appel, grâce à notre budget, qui n'existait pas avant, à des chercheurs indépendants qui doublent nos capacités. La CIVS a accès aux archives nationales et départementales sur l'ensemble des chefs de spoliation.

Désormais, nous restituons très rarement à des enfants de spoliés en raison de leur âge. Il s'agit plutôt de petits-enfants ou d'arrière-petits-enfants. Même avec l'éloignement, ces démarches recréent souvent un lien avec les générations passées, il y a un effet dans la mémoire des familles, apprécié et recherché par elles. Le temps n'est donc pas un obstacle.

Sur les organisations juives, la Fondation pour la mémoire de la Shoah est notre principal interlocuteur. Le Mémorial de la Shoah a organisé une exposition en 2019 sur ce sujet, à laquelle nous avons été associés, avec pour la première fois des prêts d'œuvres du Louvre et du Musée d'Orsay. Je pense aussi à la Claims Conference américaine, avec laquelle nous travaillons.

**Mme Sabine Drexler.** – Étant élue d'Alsace, je sais que beaucoup de familles juives alsaciennes sont parties en Suisse. Je souhaite savoir si vous travaillez avec ce pays.

**M. David Zivie.** – Nous travaillons avec des musées suisses, dont celui de Berne, mis en avant dans l'actualité depuis des années, car c'est à lui que le marchand Cornelius Gurlitt a légué plusieurs centaines d'œuvres, qui ont fait l'objet de recherches par le musée.

Un autre volet, que je connais moins, concerne les questions bancaires sur l'argent conservé en Suisse.

Toujours est-il qu'il y a bien des contacts sur place, avec le musée de Neuchâtel également. D'ailleurs, certaines œuvres ont aussi été mises à l'abri en Suisse, sous un statut pas toujours clair : était-ce une vente de sauvetage, une vente forcée, l'acheteur en a-t-il profité ? Ces questions restent souvent posées.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie pour toutes ces explications, qui seront précieuses pour notre travail sur ce texte. Chacun dans cette commission est attentif au travail de réparation auquel notre pays se livre et vous avez notre soutien. Au-delà du projet de loi actuel, nous aurons certainement l'occasion d'en reparler.

*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 heures.*

## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 12 janvier 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 40.*

### **Programme de contrôle de la commission pour 2022 – Communication**

**M. Claude Raynal, président.** - Mes chers collègues, je vous présente tout d'abord mes meilleurs vœux pour 2022.

Nous débutons cette nouvelle année avec un retour à un format « hybride » pour nos réunions de commission, à la fois en présentiel mais aussi en visioconférence. Ce format permet à chacun de suivre les réunions malgré les contraintes créées par la situation sanitaire, même si je rappelle que seuls les sénateurs physiquement présents peuvent voter. Comme vous le savez, les obligations de présence sont par ailleurs suspendues.

Il n'y a pas de retour des « jauges » mais nous sommes invités à faire preuve de précautions et à respecter le port du masque, y compris pour les orateurs.

J'en viens maintenant à un bref compte-rendu de la réunion du bureau de la commission qui s'est tenue le 15 décembre dernier, et à la présentation du programme de travail et de contrôle pour 2022.

Habituellement, notre commission arrête son programme de contrôle à la fin du mois de janvier mais cette année, le Président du Sénat a souhaité que l'ensemble des commissions et des délégations puissent présenter leur programme pour la Conférence des Présidents qui se tiendra cet après-midi.

Avant d'en venir au programme, je voulais vous indiquer que d'ici à fin février notre commission est concernée par deux textes inscrits à l'ordre du jour, pour lesquels elle s'est saisie pour avis : la proposition de loi relative au marché de l'assurance emprunteur et le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. Elle n'est saisie - à ce stade - d'aucune proposition de loi dans le cadre des espaces réservés. Elle sera concernée par ailleurs par le débat en séance publique sur le rapport public annuel de la Cour des comptes le jeudi 24 février au matin.

Aussi, nos travaux du premier semestre vont-ils se concentrer sur des auditions et comptes rendus de contrôles, en privilégiant le mercredi matin. Vous avez reçu le programme prévisionnel qui comprend déjà un certain nombre de thèmes de travail. Il pourrait être complété d'ici à fin février, notamment par une audition du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre en charge des comptes publics. Des restitutions de rapports 58-2° commandés à la Cour des comptes devraient aussi être ajoutées.

Au-delà des thèmes déjà inscrits, nous restons avec le rapporteur général à votre écoute sur les auditions que vous souhaiteriez voir organisées d'ici à la fin février.

Pendant la suspension des travaux en séance publique et sauf élément nouveau, la commission ne devrait pas se réunir en formation plénière, hormis la semaine du 7 mars si

cela s'avère nécessaire, et au mois de mai, là encore en fonction des nécessités. Les travaux en commission plénière devraient reprendre sur leur rythme habituel à compter de la semaine du 20 juin. Au cours de la période de suspension auront lieu une conférence européenne sur les questions budgétaires et financières, en partenariat avec l'Assemblée nationale et le Parlement européen, les 15 et 16 mars, dont le programme et les modalités pratiques sont en cours d'élaboration, et un déplacement d'une délégation du bureau dans la semaine du 21 mars, à Washington et New-York.

J'en viens maintenant au programme de contrôle. Il comprend 36 contrôles réalisés par les rapporteurs spéciaux, dont 4 avec l'appui de la Cour des comptes. Une partie est l'achèvement de contrôles déjà engagés. La liste des contrôles que conduiront les rapporteurs spéciaux vous a été distribuée.

Pour ce qui concerne les groupes de travail et de suivi, la commission en avait 4 l'an passé. Il est proposé de resserrer le nombre de ces structures transversales en les limitant à deux, à savoir :

- un groupe de suivi sur la fiscalité locale qui n'aurait pas vocation à publier un rapport mais à examiner toutes demandes d'auditions ou de réunions sur ces sujets ;
- et une mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales qui aurait vocation à publier un rapport d'information à la fin du semestre.

La commission des finances a en effet déjà organisé plusieurs tables rondes (Pandora Papers, Cum Ex Files), qui pourraient être complétées par des auditions sur d'autres thèmes d'intérêt, notamment afin de dresser un premier bilan de l'application de la loi « fraude », qui compte par exemple la réforme du « verrou de Bercy » ou encore des dispositions relatives à la fraude à la TVA.

Le groupe de suivi sur la fiscalité locale comprenait l'an passé le Président, le Rapporteur général, ainsi qu'un représentant par groupe soit 10 membres, auxquels s'ajoutaient des suppléants pour les groupes ayant souhaité en désigner un. Je vous propose de le reconduire sous cette forme.

Pour ce qui concerne la mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, celle-ci devrait être composée de 19 membres pour représenter les équilibres politiques du Sénat et assurer la représentation de chaque groupe.

Le secrétariat de la commission se rapprochera des secrétariats des groupes pour déterminer rapidement les membres de ces deux structures.

Enfin, je voulais vous remercier pour les suggestions que certains d'entre vous, en leur qualité de rapporteur spécial, ont pu faire pour les nouvelles commandes de 58-2 de la Cour des comptes. Pour le moment, malheureusement, nous n'avons pas encore pu conclure entièrement avec la Cour sur l'ensemble des thèmes.

Trois premiers thèmes d'enquête pourraient néanmoins être retenus, sous réserve de confirmation par la Cour des comptes.

Le premier concerne l'élaboration de scénarios pour le financement des collectivités territoriales. Cette enquête pourrait être remise dès le mois de septembre 2022, et

enrichir notre réflexion dans le cadre de la préparation de la loi de programmation des finances publiques dans son volet « finances locales ».

Le second concerne l'adaptation du parc de réacteurs nucléaires au changement climatique.

Le troisième concernerait la scolarisation des élèves allophones.

Une autre enquête est envisagée mais demande encore des échanges complémentaires avec la Cour pour être arrêtée.

Je vous ferai bien évidemment part de la liste définitive dès lors qu'elle sera arrêtée en accord avec le Premier président de la Cour des comptes.

**M. Roger Karoutchi.** – J'ai été saisi par le président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Laurent Lafon, qui m'a indiqué que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication va proposer à la commission des finances une mission d'information commune sur la redevance audiovisuelle.

**M. Claude Raynal, président.** – Très bien, notre commission en prend bonne note.

*Le programme de contrôle est adopté.*

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Perspectives pour l'union bancaire et la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne – Audition de MM. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE) et Dominique Laboureix, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**

**M. Claude Raynal, président.** – Avec nos collègues de la commission des affaires européennes, et son président, Jean-François Rapin, que je remercie d'avoir pris cette initiative, nous avons le plaisir d'accueillir Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne, et Dominique Laboureix, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Nous les remercions d'avoir répondu favorablement à l'invitation de nos deux commissions pour cette audition consacrée aux perspectives de l'union bancaire et de la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne.

Alors que la crise que nous traversons ne manque pas de susciter des inquiétudes dans tous les domaines, nous serions tout d'abord intéressés d'entendre votre analyse de la santé financière du secteur bancaire européen et, en particulier, des banques françaises. En effet, il semble que la position des régulateurs ait évolué au fur et à mesure de la crise.

Si, au début de l'année 2020, la menace sur la santé du système bancaire apparaissait très sérieuse, faisant planer le risque, selon M. Enria, d'un « tsunami de créances non performantes », cette menace apparaît aujourd'hui moins forte et apparemment mieux maîtrisée. Les grandes banques ont d'ailleurs annoncé reprendre le versement de dividendes élevés et lancer des programmes de rachats d'actions. Selon votre analyse, les banques sont-elles sorties d'affaire ou devraient-elles faire preuve de davantage de prudence ?

Cette situation plutôt favorable pour les banques contraste, d'ailleurs, avec celle que nous avons connue en 2008. C'est bien pour répondre à la fragilité résultant du lien entre dette souveraine et bilans bancaires que l'union bancaire a été lancée en 2012, appuyée pour partie sur le mécanisme de résolution unique (MRU).

Nous avons ainsi examiné et adopté il y a quelques mois le projet de loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES). Il vise à instaurer un « filet de sécurité » (*backstop*) permettant au MES de prêter jusqu'à 68 milliards d'euros au Conseil de résolution unique (CRU), l'agence européenne chargée de la résolution des établissements de crédit. Ce dispositif constitue – il était temps ! – une avancée majeure pour l'union bancaire.

Dans son rapport sur ce projet de loi, notre collègue Jean-Marie Mizzon relevait que, si les États parties étaient convenus d'une mise en œuvre anticipée du filet de sécurité, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, seuls six États avaient déposé leur instrument de ratification. Nous serions intéressés de connaître l'état de la progression du processus de ratification dans les différents États membres et ses conséquences sur l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, qui constitue l'un des piliers de l'union bancaire.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je remercie nos deux invités d'être venus nous éclairer sur la santé du secteur bancaire européen, dont on sait le rôle clé en matière de financement de l'économie européenne. En effet, le financement de nos entreprises privilégie traditionnellement le crédit sur les marchés financiers. Or certaines menaces planent sur ce secteur, même si le niveau d'incertitude est, semble-t-il, moins élevé qu'en 2020.

Après les deux crises successives de 2008 et 2013, les banques européennes ont entamé une décennie de restructuration, notamment au travers de l'assainissement de leurs bilans. Leurs fonds propres ont été revus à la hausse et leurs ratios de solvabilité ont progressé. Bien qu'il existe des disparités entre États membres, les banques européennes sont aujourd'hui globalement mieux capitalisées, plus liquides et moins exposées à des prêts non performants. Le secteur bancaire européen est ainsi plus stable et plus résilient, alors même que, dans un contexte de relance et d'investissements, sa solidité est particulièrement cruciale.

Cette stabilité a toutefois un prix. Avec des bilans en moyenne deux fois moins risqués que ceux des banques américaines, les banques européennes se démarquent par la faiblesse des revenus issus des actifs financiers qu'elles portent dans leurs bilans. Cette situation vous paraît-elle porteuse de risques ? Le cas échéant, lesquels seraient les plus préoccupants ? Quelles sont les perspectives en la matière ? Le système européen de supervision bancaire peut-il et doit-il appuyer les évolutions nécessaires ?

Dans un tout autre ordre d'idées, je souhaiterais connaître votre analyse du risque cyber, d'autant plus susceptible d'affecter les banques européennes que celles-ci tendent à externaliser des activités ou des fonctions importantes, voire critiques. Or ces activités et fonctions exigent la mise en œuvre de pratiques de surveillance appropriées au sein du

système européen de surveillance. La dernière cartographie des risques établie par la BCE souligne ainsi la vulnérabilité des banques face à la cybercriminalité et aux carences informatiques opérationnelles. Le cadre actuel de contrôle vous paraît-il suffisant et adapté pour y répondre ?

Au-delà, la proposition de directive dite « DORA » (*Digital Operational Resilience Act*), actuellement en discussion, qui établit des exigences minimales pour les tiers fournisseurs de services relevant des technologies de l'information et de la communication (TIC) considérés comme critiques, vous semble-t-elle apporter des outils suffisants et adaptés pour améliorer la résilience opérationnelle des acteurs financiers ?

Les banques européennes doivent par ailleurs affronter une multiplication sans précédent de nouveaux concurrents : néobanques, FinTechs, BigTechs, *shadow banking*... Ces acteurs sont actifs sur l'intégralité de la chaîne de valeur : banque de détail, banque de financement et d'investissement, solutions de paiement, produits spécialisés. Ils proposent des standards de technologie et d'expertise difficilement atteignables par les banques. Quelles conséquences voyez-vous pour le secteur bancaire européen ? La supervision de ces concurrents devrait-elle être renforcée ? Sur quels points ?

Pour terminer, je veux évoquer les crypto-actifs, qui se sont développés en dehors du secteur bancaire et offrent des solutions de paiement en phase avec certaines des attentes des utilisateurs. Ces chaînes de paiement vous paraissent-elles de nature à engendrer des défis d'importance systémique ? Le cadre réglementaire vous semble-t-il devoir être adapté ? La création annoncée de l'euro numérique est-elle susceptible de changer les choses ?

**M. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne.** –

Je commencerai par faire le point sur la situation dans le secteur bancaire. Dans l'ensemble, les banques européennes ont fait preuve de résilience face à la pandémie de covid-19. Cette résilience s'explique par les réformes réglementaires qui ont été introduites depuis la grande crise financière de 2007-2008, et qui ont permis de doter les banques d'une capacité d'absorption des pertes plus élevée, ainsi que par la mise en œuvre d'un cadre institutionnel européen renforcé, y compris en matière de surveillance prudentielle des banques. Le rôle joué par la réglementation et la surveillance prudentielle pendant la pandémie montre l'importance de mener à bien les réformes réglementaires et institutionnelles dans la zone euro pour rendre le secteur bancaire aussi résistant que possible aux chocs à venir.

Le soutien public a également joué un rôle essentiel. Un niveau et un éventail inégalés de mesures de soutien, allant d'une politique monétaire extraordinairement accommodante à des moratoires sur les prêts, des garanties de prêts et des transferts fiscaux en faveur des clients des banques, ont directement et indirectement protégé les bilans de celles-ci. Par conséquent, les banques restent généralement bien capitalisées, détiennent des liquidités abondantes et sont en mesure de jouer leur rôle clé de prêteur.

Si les mesures de soutien public ont permis d'éviter une augmentation du niveau des créances douteuses, lesquelles ont continué de baisser pendant la pandémie, il est essentiel de mettre l'accent sur le contrôle des risques : l'impact de la pandémie sur la qualité des actifs ne sera peut-être complètement visible que lorsque ces mesures auront été entièrement supprimées. Le volume de prêts considérés comme sous-performants, c'est-à-dire de stade 2,

reste plus élevé qu'avant la pandémie. Les prêts qui ont bénéficié des mesures de soutien liées au covid-19 semblent ainsi avoir un profil de risque légèrement plus élevé. Les risques peuvent par ailleurs être plus prononcés dans les secteurs particulièrement touchés par la pandémie, tels que l'hôtellerie-restauration ou l'immobilier commercial. En outre, l'incertitude persiste quant à l'évolution future de la pandémie et l'impact des goulets d'étranglement actuels des chaînes d'approvisionnement. C'est pourquoi l'amélioration de la gestion du risque de crédit des banques reste notre priorité absolue.

Nous craignons également que, après une période prolongée de faibles taux d'intérêt, la recherche de rendement et la prise de risque excessive des investisseurs ne rendent les marchés financiers vulnérables à des corrections intempestives du prix des actifs et à un désendettement désordonné.

Le secteur des financements à effet de levier, qui accorde des prêts à des emprunteurs très endettés, est un sujet de préoccupation particulier. Les émissions ont continué d'augmenter pendant la pandémie, du fait de l'assouplissement des critères d'octroi de ces prêts, ce qui montre que les attentes des autorités de surveillance, formulées bien avant la pandémie, ne sont guère respectées. Nous procéderons à des inspections ciblées sur site pour nous assurer que les banques renforcent leurs pratiques de gestion des risques pour ce type de prêts.

Un autre sujet de préoccupation est l'immobilier résidentiel, secteur dans lequel les facteurs de vulnérabilité s'accumulent dans plusieurs pays, comme l'ont montré les travaux récents de la BCE.

Outre ces défis conjoncturels, nos banques sont confrontées à un certain nombre de défis structurels, que la pandémie met plus encore en évidence. Les banques européennes connaissent depuis plus de dix ans de faibles niveaux de rentabilité. La valorisation et la rentabilité des banques sont ainsi généralement plus élevées aux États-Unis qu'en Europe. L'une des raisons structurelles de cette situation est que les banques européennes ont plus de mal à réaliser des économies d'échelle et de gamme que leurs homologues américaines, car elles n'opèrent pas vraiment dans un marché unique des services financiers véritablement intégré.

Les banques sont en outre confrontées à deux changements structurels majeurs : l'intensification du processus de transformation numérique et la transition environnementale.

Le processus de transformation numérique doit être considéré comme une opportunité pour les banques de devenir plus efficaces et de trouver de nouvelles sources de revenus. Certaines banques saisissent déjà cette opportunité. Nous devons mettre l'accent, sur le plan de la surveillance prudentielle, sur les risques informatiques et cyber qui peuvent augmenter lorsque les banques lancent de nouvelles initiatives numériques. En outre, nous devons contribuer à garantir des conditions réglementaires équitables entre les banques et les *BigTechs* et *FinTechs*, notamment en ce qui concerne les risques justifiant une approche uniforme entre les différents types d'entités.

Le second changement structurel auquel le secteur bancaire est confronté est la transition verte. La crise climatique expose nos banques à des risques physiques et de transition qu'elles doivent être prêtes à gérer. Elles devront renforcer leurs cadres de gestion des risques et réévaluer leurs stratégies commerciales. Une récente étude de la BCE montre qu'elles ont fait quelques progrès dans l'adaptation de leurs pratiques de gestion de ces



risques, mais qu'aucune n'est encore prête à répondre à nos attentes en matière prudentielle. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires. À cette fin, nous avons déjà prévu un certain nombre de mesures prudentielles spécifiques pour l'année prochaine et au-delà, notamment un examen thématique des pratiques de gestion des risques environnementaux des banques et un test de résistance sur les risques liés au climat.

En ce qui concerne le cadre réglementaire et institutionnel, nous encourageons les colégislateurs européens à adopter rapidement le récent paquet bancaire proposé par la Commission européenne, finalisant la mise en œuvre des normes de Bâle III. La France a un rôle important à jouer à cet égard, puisqu'elle présidera les discussions au sein du Conseil de l'Union européenne pendant les six prochains mois. J'ai parfois lu que ces normes ne seraient pas bien adaptées aux banques européennes et qu'elles négligeraient certaines caractéristiques spécifiques de leur *business model*. Mais bon nombre des changements réglementaires proposés découlent en fait de recherches menées par l'Autorité bancaire européenne et la BCE, qui sont axées sur les problèmes de fiabilité et de cohérence identifiés dans l'utilisation des modèles internes par les banques européennes.

Nous nous félicitons du fait que le paquet présenté par la Commission propose d'aller au-delà de la mise en œuvre des normes de Bâle III et introduise des changements souhaitables dans d'autres domaines, tels que les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et les critères permettant d'évaluer si les membres de l'organe de direction d'une banque respectent, individuellement et collectivement, les critères de compétence et d'honorabilité.

Je suis conscient que l'impact des règles de Bâle III sur le financement de l'économie de l'Union européenne suscite certaines inquiétudes, et nous entendons les demandes visant à prévoir plusieurs dérogations à ces normes. Notre propre avis, en tant qu'autorité de surveillance, est que l'Union devrait éviter tout écart substantiel par rapport à Bâle III. L'analyse de la BCE montre en effet qu'une mise en œuvre fidèle des normes de Bâle III se traduira par un avantage net pour notre économie. Tout écart par rapport aux normes internationales, qu'il soit temporaire ou permanent, n'affaiblirait pas seulement les capacités de défense de l'Union contre une crise financière : il nuirait également à la crédibilité internationale du secteur financier européen.

L'une des propositions les plus controversées du paquet est ce que l'on appelle l'« *output floor* », le mécanisme plancher sur les actifs à risques pondérés, qui vise à réduire la variabilité de la mesure des risques par les modèles internes des banques ainsi que l'avantage réglementaire dont peuvent bénéficier les banques les plus sophistiquées par rapport à celles qui utilisent des approches standardisées. Nous saluons la proposition de la Commission : c'est une garantie que le mécanisme plancher fournira la protection attendue pour la mesure des risques avec des modèles internes. Nous sommes cependant préoccupés par les dispositions transitoires prévues dans son texte, en particulier celles qui concernent les expositions à l'immobilier résidentiel et aux entreprises non notées, car elles pourraient sensiblement compromettre l'impact positif qu'aurait le mécanisme plancher dans des domaines importants.

Comme le montre l'évolution actuelle des marchés financiers, des domaines clés tels que les prêts immobiliers résidentiels sont facilement sujets à l'accumulation de risques : il ne faudrait pas que l'Union impose unilatéralement des règles moins strictes. Nous restons déterminés à neutraliser l'augmentation purement arithmétique des exigences de fonds propres prudentiels résultant du mécanisme plancher : tant que les risques sous-jacents pris en

compte dans le SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*) n'ont pas changé, les exigences absolues de fonds propres ne devraient pas non plus être affectées par l'augmentation des actifs à risques pondérés déterminée par le mécanisme plancher. Nous éviterons également d'exiger des fonds propres supplémentaires pour les risques liés aux modèles internes qui, selon notre évaluation, sont déjà couverts par le mécanisme plancher ou d'autres changements réglementaires mis en œuvre avec le nouveau paquet.

Enfin, conformément à notre objectif de construire un marché bancaire véritablement intégré, nous souhaitons que le mécanisme plancher ne soit appliqué qu'au plus haut niveau de consolidation. Tout autre instrument, y compris le mécanisme de plafonnement proposé par la Commission, ne peut que segmenter davantage le marché et compliquer indûment le calcul des exigences de fonds propres au sein des groupes bancaires.

Nous saluons également les propositions législatives actuelles sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Nous soutenons fermement la proposition d'établir une autorité de lutte contre le blanchiment d'argent au niveau de l'Union. Il est indispensable que cet organisme dispose de pouvoirs et de capacités supranationaux adéquats pour prévenir efficacement l'utilisation abusive du secteur bancaire à des fins illicites. Nous sommes impatients de coopérer avec cette nouvelle autorité.

Enfin, je crois que le sentiment d'urgence pour achever l'union bancaire devrait être plus fort. Sans le troisième pilier de la construction – un système européen de garantie des dépôts à part entière, complétant le mécanisme de surveillance unique et le mécanisme de résolution unique –, le secteur bancaire restera segmenté, sur la base des frontières nationales.

La mise en place d'un marché bancaire européen véritablement intégré placerait les banques dans une bien meilleure position pour financer les transitions verte et numérique de l'économie européenne. En outre, et surtout du point de vue de la stabilité financière, cela permettrait un plus grand partage des risques privés, de sorte que les chocs frappant une région seraient plus facilement absorbés, sans qu'il soit nécessaire d'envisager des mesures de soutien public. La différence entre les règles et les pratiques locales en matière de gestion de crise est une question majeure, car elle empêche de progresser vers l'intégration bancaire transfrontalière. Une refonte des règles de gestion de crise de l'Union serait également la bienvenue, comme vous l'avez noté dans votre résolution.

Alors que de difficiles discussions politiques se tiennent sur ces sujets, il existe des options, dans le cadre existant, qui peuvent nous rapprocher de cet objectif. Les banques peuvent, par exemple, envisager de s'étendre au-delà des frontières par le biais de succursales et par la prestation directe de services transfrontaliers. La transformation numérique croissante du secteur bancaire leur permettra d'offrir plus facilement des services au-delà des frontières, tandis que le cadre de surveillance prudentielle unique devrait permettre une transition plus douce vers une structure en succursales pour toutes les entités désireuses d'emprunter cette voie. Cette solution a déjà été adoptée par de nombreuses banques non européennes qui se sont relocalisées dans la zone euro après le Brexit.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne est une excellente occasion de progresser sur les différents sujets que j'ai évoqués. Nous souhaitons à la France tout le succès possible dans la mise en œuvre de son programme ambitieux, et nous nous réjouissons d'y contribuer dans nos domaines de compétence et d'expertise.

**M. Dominique Laboureix, secrétaire général de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.** – Je vous remercie de me recevoir aujourd’hui, au moment où la France vient de prendre pour six mois la présidence de l’Union européenne.

Je veux aborder quatre points : la situation favorable des banques françaises à l’heure actuelle, l’union bancaire et ses évolutions souhaitables, la transposition équilibrée des accords de Bâle III et les défis de la transformation du secteur bancaire.

Les banques européennes se sont montrées résilientes lors de la crise liée au covid-19. C’est notamment vrai pour les banques françaises : elles ont abordé la crise sanitaire avec une bien meilleure solvabilité que lors de la grande crise financière de 2008. Entre fin 2008 et septembre 2021, le ratio de solvabilité sur fonds propres de base est passé de 5,8 % à 15,4 %.

Le renforcement des fonds propres, associé aux mesures exceptionnelles de soutien des gouvernements, des banques centrales et des autorités de supervision, a permis aux banques d’augmenter leurs concours à l’économie, malgré la conjoncture difficile. L’encours de crédit aux ménages et aux entreprises non financières des grands groupes bancaires français a ainsi progressé de 8,8 % entre fin 2019 et septembre 2021.

Le renforcement du cadre institutionnel européen permettrait toutefois de mieux faire face aux défis auxquels est confronté le secteur financier. L’achèvement de l’union bancaire renforcerait le cadre institutionnel existant ; les banques européennes seraient mieux à même de faire face aux différents défis auxquels elles sont confrontées, dont celui de la rentabilité.

Concrètement, plusieurs pistes méritent d’être suivies de manière pragmatique, sans attendre une solution globale, difficilement atteignable au regard des différentes positions existant au sein de l’Union européenne.

S’agissant du mécanisme de résolution unique, qui constitue le deuxième pilier de l’union bancaire, l’introduction prochaine d’un filet de sécurité permet de considérer que le Fonds de résolution unique disposera désormais de ressources suffisantes en capital. Les capacités d’intervention du Conseil de résolution unique seront ainsi renforcées.

Pour autant, deux sujets importants restent encore à traiter : la couverture des besoins en liquidité, dont les montants peuvent être extrêmement importants, et l’harmonisation des régimes de faillite. La BCE, en tant que banque centrale, a certainement un rôle à jouer pour ce qui concerne la fourniture de liquidité aux banques en résolution, dans des conditions qui nécessiteraient d’être définies et encadrées précisément. La question de l’harmonisation des régimes de faillite des banques représente un réel défi juridique : une banque est-elle une entreprise normale ? Jusqu’à quel point peut-on s’écarter du droit commercial ? Ce sujet est complexe : il faudrait commencer par examiner la question de la hiérarchie des déposants et des créanciers.

En ce qui concerne la garantie des dépôts, qui est le troisième pilier de l’union bancaire, compte tenu des oppositions à un véritable fonds de garantie européen, nous défendons un système plus pragmatique : un dispositif de soutien de la liquidité entre les systèmes nationaux, auquel il faudrait associer l’idée selon laquelle les filiales étrangères seraient affiliées au système de garantie des dépôts du pays d’origine, et non du pays

d'accueil. Cette nouvelle approche, dont les conséquences techniques méritent d'être analysées en détail, fournirait une protection importante aux pays d'accueil.

Enfin, au-delà des évolutions législatives ou réglementaires envisageables, le renforcement de l'union bancaire repose aussi sur la pleine et entière utilisation des dispositions existantes. Je pense, en particulier, à la possibilité ouverte par la législation européenne de traiter les expositions entre pays de l'Union européenne comme des expositions domestiques pour l'identification des banques systémiques. L'annonce, par le comité de Bâle, en novembre dernier, de travaux visant à analyser les conséquences de l'union bancaire sur la méthodologie d'identification des banques systémiques est un pas dans la bonne direction, qui doit toutefois encore être confirmé. Dans un ordre d'idée voisin, l'usage encore trop limité, au sein même du mécanisme de supervision unique, des dérogations prévues par la législation européenne en matière de liquidité transfrontière est également incohérent avec l'existence de l'union bancaire.

Le renforcement du cadre institutionnel européen passe également par une harmonisation plus poussée du cadre de la lutte anti-blanchiment. C'est le sens du « paquet AML » (*Anti-money laundering*) proposé par la Commission. Nous soutenons les initiatives qui y figurent, en particulier la création d'une nouvelle autorité européenne. Toutefois, le projet de la Commission soulève des interrogations, dont les principales portent sur le champ de compétence de la future autorité et l'équilibre entre la supervision directe et la supervision indirecte par les autorités nationales.

S'agissant de la mise en œuvre des accords de Bâle III, la Commission européenne a fait une proposition en octobre 2021, avec un objectif d'entrée en application au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Cette réforme implique une révision profonde des mesures des risques pondérés. Un des principaux objectifs est d'encadrer davantage l'usage des modèles internes, avec une limitation du gain prudentiel qu'une banque peut en retirer par rapport aux mesures standards *via* le mécanisme de l'*output floor* – un plancher externe.

La Commission propose d'appliquer ce plancher uniquement au plus haut niveau de consolidation dans l'Union européenne. L'ACPR soutient fortement cette proposition, conforme à l'esprit de l'union bancaire et de l'accord de Bâle. La proposition de la Commission applique l'*output floor* à toutes les exigences de fonds propres, y compris l'exigence de fonds propres complémentaires. À ce titre, je salue l'engagement de la BCE, rappelé par Andrea Enria, de neutraliser les augmentations automatiques d'exigences liées aux interactions entre le pilier 2 et l'*output floor*.

Les banques européennes, et notamment les banques françaises, ont critiqué ces accords, qu'elles estiment injustifiés et trop coûteux. Le message de l'ACPR est clair : notre intérêt collectif est de nous engager dans une mise en œuvre complète des accords de Bâle. Comme le montre la bonne résilience des banques depuis le début de la crise du covid-19, le renforcement des règles internationales a conforté la solidité de notre système bancaire sans freiner en rien la distribution du crédit. Il est donc nécessaire d'aller au bout de cet effort en appliquant fidèlement cet ultime volet. Il s'agit aussi de préserver la coopération internationale et notre crédibilité européenne.

La proposition de la Commission est une transposition équilibrée et pragmatique, qui reconnaît les spécificités du secteur bancaire européen, en ménageant un certain nombre

de dispositions transitoires. Ces dispositions temporaires donneront suffisamment de temps aux banques françaises pour s'adapter aux nouvelles exigences, qui, en tout état de cause, ne nécessiteront pas, de leur part, d'augmentations de capital dédié. De notre point de vue, le caractère transitoire de ces allègements est une condition nécessaire à la conformité du cadre européen avec les standards bâlois.

J'en viens maintenant à mon dernier point : les transformations du secteur bancaire. Le défi structurel du changement climatique crée des risques de portée systémique pour le secteur bancaire. Le principal défi est l'évaluation quantitative de ce risque. Ainsi, les superviseurs développent des outils pour projeter des scénarios et tenter de modéliser des impacts potentiels sur le bilan des institutions financières. L'ACPR a été précurseur en la matière avec la publication des résultats de son exercice pilote climatique qui s'est achevé en juillet 2021. Les travaux sur ce sujet se poursuivent aux niveaux européen et international, mais je note que la proposition de la Commission met déjà en avant une meilleure intégration des risques environnementaux dans les cadres de gestion des risques des banques.

L'émergence de nouveaux acteurs constitue un autre défi. La deuxième directive sur les services de paiement (DSP2) a introduit un cadre réglementaire pour de nouveaux services de paiement permettant la connexion des services tiers aux données bancaires : c'est la banque ouverte ou l'*open banking*. La grande majorité des banques ont décidé de développer des interfaces dédiées pour sécuriser ces accès aux comptes de paiement. La directive est donc bien entrée en vigueur, même si des améliorations sont encore possibles, qui feront certainement l'objet d'une DSP3.

L'émergence de nouveaux acteurs – les petites sociétés spécialisées appelées « *FinTechs* » et les grands concurrents internationaux dits « *BigTechs* » – auxquels les règles bancaires s'appliquent difficilement nous impose également de réfléchir aux évolutions réglementaires nécessaires pour maintenir la confiance dans l'innovation. Cela nous invite à aller dans le sens d'une régulation plus axée sur la nature des activités, selon le principe « même activité, même risque, même règle ».

La digitalisation s'est également traduite par une hausse du risque cyber, avec l'augmentation de la surface d'exposition des institutions financières aux attaques et l'accroissement de leurs interconnexions. En conséquence, le risque informatique, en particulier le risque cyber, est plus que jamais une priorité de supervision, tant pour la BCE que pour l'ACPR. De ce point de vue, le nouveau règlement en cours de finalisation dit « DORA » (*Digital Operational Resilience Act*) viendra harmoniser les obligations en la matière : il est donc bienvenu.

En conclusion, les réformes engagées depuis la crise de 2008, notamment l'application des premiers accords de Bâle III et l'introduction du mécanisme de supervision unique, ont largement contribué au renforcement de la stabilité du secteur bancaire. Cela étant, le système bancaire fait face à de nouveaux défis et à de multiples transformations, qui nécessitent l'attention continue du superviseur et une adaptation efficace de la réglementation. Comme toujours, il faut agir en ces domaines sans surréaction, mais sans complaisance.

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président de la commission des finances, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes –

**M. Bernard Delcros, président.** – Je vous remercie pour vos interventions respectives. Avant de passer aux questions de nos collègues, je donne la parole au rapporteur général de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances.** – Merci de vos propos introductifs sur des sujets éminemment techniques.

Ma première question porte sur le renforcement des règles prudentielles et le paquet bancaire, qui se compose de trois axes.

Le premier porte sur l'introduction graduelle de nouveaux seuils de fonds propres d'ici à 2025. Nous savons que les discussions ont été longues et difficiles : l'approche graduelle retenue par la Commission européenne n'était *a priori* pas celle du régulateur européen, tandis que plusieurs instances nationales réclamaient un accord « raisonnable », pour reprendre l'expression du gouverneur de la Banque de France, M. Villeroy de Galhau. La Commission européenne affirme, quant à elle, que cette proposition tient compte des spécificités du secteur bancaire européen. Pouvez-vous rappeler ces spécificités et les propositions de la Commission en la matière ? Quelles en seront les conséquences pour la France et son système bancaire ? N'y a-t-il pas de risque pour le financement de l'économie et l'octroi de crédits ? Je pense notamment à l'introduction d'une exception temporaire pour le crédit immobilier, défendue par les banques françaises.

Le deuxième axe porte sur le renforcement des pouvoirs de sanction des autorités de surveillance du secteur bancaire. Quelles sont les modalités de coopération et d'harmonisation proposées par la Commission ? Pourriez-vous détailler les risques devant être couverts par les nouvelles normes relatives aux succursales d'établissements de pays tiers ?

Le troisième axe porte sur l'intégration des risques ESG (Environnement, Social et Gouvernance) à la régulation bancaire européenne. Les établissements bancaires devraient être amenés à procéder à des tests de résistance climatiques. Quels seront concrètement les établissements concernés et comment seront fixés les critères de ces tests ? L'introduction du risque ESG ne risque-t-elle pas de défavoriser les banques européennes par rapport à leurs homologues étrangers ?

Ma deuxième question portera sur l'union bancaire, qui est une construction encore incomplète. Ce caractère inachevé pose trois difficultés : une taille de marché réduite par rapport aux perspectives offertes par la zone euro, des risques sur le plan de la stabilité financière et une insuffisante consolidation du secteur bancaire, qui pourrait pourtant permettre de mieux répondre à la concurrence des grands établissements américains. Que permet en la matière le cadre réglementaire actuel et quelles sont, selon vous, ses insuffisances ?

Ma troisième question est relative à la deuxième directive sur les services de paiement. La DSP2 n'est mise en œuvre que depuis le printemps dernier : quel premier bilan pouvez-vous faire de sa mise en œuvre, en particulier concernant la protection des consommateurs, le partage des données bancaires des clients des banques et la mise en œuvre d'un « passeport européen » pour les prestataires de services ?

**M. Andrea Enria.** – Je vais faire de mon mieux pour tenter de répondre à toutes ces questions importantes.

Sur la gradualité de la mise en œuvre de Bâle III et les spécificités du secteur bancaire européen, les accords de Bâle sont un paquet de normes internationales visant les banques internationales. Nous avons fait le choix – qui n’a pas été suivi par toutes les juridictions internationales – d’appliquer les normes de Bâle aux plus de 6 000 banques concernées par l’union bancaire. Nous devons adapter ces normes pour coller davantage à la plus grande diversité de l’écosystème des banques dans l’Union européenne.

Certains ajustements se comprennent bien, mais il faut bien voir que de nombreuses autorités européennes sont présentes au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, à l’origine de ces nouvelles normes. Les spécificités des marchés européens ont donc bien été prises en compte dans ces normes et dans le paquet bancaire proposé par la Commission européenne. Je pense ici aux prêts immobiliers hypothécaires : leur approche différenciée dans l’Union européenne se retrouve maintenant également dans les normes internationales. En général, je suis plutôt réticent à l’idée que nous aurions tellement de spécificités en Europe qu’il faudrait mettre en œuvre de nombreuses exemptions, qui sont autant d’écarts aux normes internationales édictées par Bâle III. Certes, ces exemptions pourraient, individuellement, être considérées comme assez mineures, mais, prises dans leur ensemble, ce sont autant de petites fissures dans la digue qui fragiliseront encore plus l’ouvrage. Il est désormais important, pour les législateurs, de résister aux pressions, issues de divers cercles, visant à affaiblir le paquet bancaire.

L’un des arguments principaux pour revoir le paquet serait les inquiétudes concernant le financement de l’économie. À la BCE, nous pensons que ces inquiétudes sont quelque peu exagérées. Notre analyse montre que l’impact sur la croissance et sur l’économie sera légèrement négatif sur les deux ou trois prochaines années, mais qu’ensuite il apportera un véritable bénéfice sur le long terme. Finalement, la transition sera plus douce, car nous saurons générer un fort taux de croissance par ailleurs.

Il convient aussi de regarder quel est l’impact sur les banques qui ont été particulièrement agressives dans leur modèle interne de calcul des actifs pondérés en fonction des risques. Certaines banques subiront un impact spécifique, mais d’autres ne ressentiront absolument rien. Le bien-fondé de l’idée qui consiste à réduire les prérequis en capital n’a pas été prouvé empiriquement. Les prêts accordés aux PME n’ont pas forcément favorisé leur situation.

Les pouvoirs de sanction des autorités de surveillance sont importants au sein des pays concernés par l’union bancaire. Certes, il existe des règles et des pratiques différentes. En tant qu’organe de surveillance prudentielle, nous avons une tâche très difficile puisque nous devons prendre en considération ces différentes législations si nous souhaitons exercer une véritable surveillance. C’est en particulier le cas avec les pays tiers, et surtout depuis le Brexit : certaines banques ou fonds d’investissement adoptent des régimes nationaux qui leur sont favorables pour attirer des clients et se doter d’un cadre moins fort et moins strict.

Nous avons beaucoup travaillé sur les risques ESG l’année dernière. Nous avons demandé à 30 à 40 banques, sous notre supervision, de mettre en place un test de résistance (*stress test*) à ces risques, et à toutes les banques d’améliorer leurs techniques de tests de résistance. Cette proposition a été incluse dans la nouvelle législation. Certaines banques

n'avaient pas de véritable système de contrôle en interne. Elles doivent y remédier au plus vite.

En ce qui concerne l'achèvement de l'union bancaire, je pense qu'il y a une véritable question de taille de marché. Nous ne pouvons pas considérer, aujourd'hui, l'union bancaire comme un marché national. On ne peut donc pas avoir une intégration totale à ce stade. Par conséquent, avoir des réserves de capitaux et de fonds propres dans chaque pays s'impose aux banques. C'est un véritable désavantage en termes de concurrence avec les banques américaines, et cela pose aussi des questions de consolidations transfrontalières. Dans l'idéal, c'est un obstacle que nous souhaiterions lever. Voyez la manière dont les banques américaines s'investissent dans le marché européen : elles créent une succursale dans l'Union européenne, puis viennent fusionner toutes leurs activités dans une seule et même banque. Ensuite, elles investissent peu à peu le marché européen. Ce faisant, elles utilisent mieux le marché intérieur que les banques européennes. Nous devons protéger nos banques, et une véritable union bancaire peut y contribuer.

**M. Thierry Cozic.** – J'ai le sentiment que l'union bancaire européenne ne protège pas suffisamment. La principale digue, depuis 2000, est un fonds européen de résolution, actuellement doté de 52 milliards d'euros, et qui ambitionne de dépasser 70 milliards d'euros à l'horizon 2023. En comparaison avec le bilan de BNP Paribas, qui atteint 2 000 milliards d'euros, ces montants sont très faibles ! Nous avons un gobelet d'eau tiède pour éteindre les cendres après l'incendie... Pourquoi ce fonds est-il si modeste ? Il est alimenté par les banques, voilà le problème ! Ces dernières ont compris, au moins depuis 2008, que le contribuable européen sera mis à contribution en cas de nouvelle faillite. Elles ne jugent donc pas utile de se priver aujourd'hui pour financer demain un véritable filet de sécurité, au cas où l'une d'entre elles s'effondrerait. Par exemple, la banque italienne Monte dei Paschi di Siena, plus ancienne banque du monde, troisième banque d'Italie, a discrètement fait faillite en décembre 2016, après huit ans d'agonie.

Ne pensez-vous pas que la première mesure d'urgence, à court terme, serait de revenir sur la directive EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) et de contraindre les chambres de compensation à reconstituer leurs coussins de sécurité ?

**M. Marc Laménie.** – Monsieur Laboureux, vous avez évoqué le risque cyber. On voit que ce n'est déjà pas simple à l'échelle de la France : comment faites-vous pour lutter contre ces dangers à l'échelle européenne ? Il faut du personnel compétent, mais aussi des moyens financiers. Comment êtes-vous organisés ?

**Mme Christine Lavarde.** – Il semble que la position initiale de la BCE n'était pas une montée progressive de l'augmentation des fonds propres des banques. Quelle aurait été, selon vous, la solution idéale ?

J'ai envie de croire à l'optimisme de l'ACPR sur la capacité des banques françaises à atteindre leurs ratios prudentiels sans pénaliser le financement de l'économie— ce n'est pas forcément les retours que nous avons. Je pense, comme le rapporteur général, qu'une certaine tension existe et qu'elle va certainement se renforcer, notamment sur le marché du crédit immobilier. Hier, j'ai échangé avec la Fédération française du bâtiment, qui voit là un double effet : un renchérissement du coût de construction, avec la raréfaction des terrains, et une raréfaction de l'accès au crédit. Le marché se ferme de plus en plus pour les primo-accédants.



Vous avez évoqué la régulation des banques et des *FinTechs*, mais pas les cryptomonnaies. N'y a-t-il pas un risque réglementaire ou un risque sur le système financier de ce type de monnaies, un peu à l'image du risque environnemental et des autres risques que vous avez évoqués ?

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – Où en est la ratification du filet de sécurité ? Il semblerait que l'accord portant modification du traité instaurant le mécanisme européen de stabilité (MES) prenne du temps à être ratifié dans certains pays. Quelles sont vos attentes à cet égard, sachant que 68 milliards d'euros de prêts sont en jeu ? Comment voyez-vous sa mise en œuvre ?

**M. Andrea Enria.** – Effectivement, il est tout à fait dans notre intérêt que ce traité soit ratifié le plus rapidement possible : ce filet de sécurité est essentiel pour que nous ayons une véritable union bancaire.

La question des risques cyber est très importante. Nous en débattons au sein du conseil de surveillance prudentielle depuis trois ans et nous pensons que c'est un sujet d'une extrême priorité. Durant la pandémie, de nombreuses banques ont fourni des services à distance. Le risque d'attaque cyber a augmenté. Jusqu'à présent, l'impact de ces attaques cyber est relativement limité, mais nous ne devons pas nous reposer sur nos lauriers. Une attaque pourrait créer une véritable perturbation du système. Nous avons prévu des visites sur site, ainsi que des simulations d'attaques pour voir comment les systèmes réagissent, et s'ils sont ou non résilients.

Le fait que certaines banques sous-traitent des services à des tiers, parfois même dans des pays émergents, nous interroge. De nombreux services concurrentiels des banques, comme le *cloud*, sont souvent sous-traités à de grandes entreprises comme Amazon ou Google. Or beaucoup d'entre eux ne sont pas réglementés et il y a un risque opérationnel associé qui devrait être supervisé par la BCE, mais qui ne l'est pas actuellement. Il faudrait élargir à ces autres parties prenantes l'application de la base de régulation prévue par DORA .

Quels intérêts souhaitons-nous protéger ? Lorsque l'on parle de blanchiment d'argent et d'activités criminelles, nous devons appliquer les mêmes contrôles aux deux types d'acteurs que sont les banques traditionnelles et les cryptomonnaies. Or ce n'est pas le cas actuellement. Il en va différemment pour la surveillance prudentielle. Si une grande banque est menacée de faire faillite, cela aura un impact majeur sur le marché. Mais, si un fournisseur de paiement fait faillite, plutôt que de passer par lui, je me tournerai vers ma banque ; cela n'entraînera pas forcément de risque systémique. Quels risques souhaitons-nous vraiment prévenir ? Il est essentiel de prendre en considération la protection des consommateurs et des clients de manière harmonisée.

Concernant l'augmentation graduelle des ratios de fonds propres, les banques européennes sont dans une position très favorable. Certaines ont décidé de lancer des programmes de rachat d'actions. La différence entre les banques européennes et américaines, c'est que, grâce au projet TARP (*Troubled Asset Relief Program*), les banques américaines ont été immédiatement recapitalisées et ont donc récupéré tout de suite une position conforme aux normes internationales. En trois ans, elles ont pu à nouveau être rentables et contribuer ainsi à l'économie, alors que, en Europe, il nous a fallu huit ans pour achever ce processus. Les banques ont donc moins contribué à l'économie, en accordant moins de prêts que les banques américaines.

Une fois que l'on aura pris cette décision, il faudra avancer le plus rapidement possible. Je peux accepter la proposition de la Commission européenne d'une augmentation graduelle de ces ratios, mais il faudra respecter le calendrier.

**M. Dominique Laboureux.** – L'accord modifiant le traité instaurant le MES n'entrera pas en application dans l'immédiat. Certains pays sont proches de la ratification, tandis que d'autres en sont encore au stade de la discussion. En Allemagne, le processus fait l'objet d'une question de constitutionnalité devant la cour de Karlsruhe ; le Parlement ne peut donc pas se prononcer pour l'instant. En Italie, les négociations viennent d'aboutir à un accord gouvernemental. L'entrée en vigueur de l'accord ne sera possible qu'au moment où le dix-neuvième pays membre de la zone euro aura ratifié cette modification fondamentale du traité sur le mécanisme européen de stabilité. Le champ d'action des autorités de résolution sera alors renforcé.

La philosophie de la gestion de crise est la suivante : lorsqu'une banque est systémique, le Conseil de résolution unique prend la décision de préserver ses fonctions critiques, au lieu de laisser l'établissement faire faillite. Les fonds des actionnaires et des créanciers sont mobilisés en premier lieu, puis, si cela est nécessaire, des sommes complémentaires sont puisées dans le fonds de résolution unique, dont le montant s'élèvera à 70 milliards d'euros en 2023. Enfin, un fonds complémentaire de soutien, d'un montant de 68 milliards d'euros, est disponible en dernier ressort. Certes, ces montants peuvent sembler modestes, mais ils constituent l'ultime filet de sécurité, après la mise en œuvre d'autres dispositifs.

La liquidité, qui correspond à un besoin d'argent beaucoup plus élevé de beaucoup plus court terme, reste, selon nous, un problème à régler. Il faut peut-être revoir les règles d'une banque en résolution ayant besoin de liquidités auprès du système européen de banques centrales. Ce sujet, en discussion depuis longtemps, n'a pas encore abouti.

L'application de la directive DSP2 s'est traduite par une croissance de 70 % des nouveaux acteurs depuis l'année 2018. À la fin de l'année 2021, on recensait 78 établissements de paiement et de monnaie électronique agréés. Les acteurs sont plus nombreux et le marché s'est développé très rapidement.

L'accès de ces nouveaux acteurs aux comptes de paiement des banques a rencontré des difficultés au début de sa mise en œuvre. Toutes les banques, notamment les filiales de banque à distance des grands établissements, ont développé le service d'agrégation des comptes afin de disposer d'une vue globale des comptes de paiement de leur clientèle.

Ces obstacles initiaux sont désormais surmontés. Toutefois, l'économie digitale progresse très vite ; de nouveaux besoins et services apparaissent constamment. Nous devons être vigilants : la législation et la surveillance doivent s'adapter à l'évolution des services rendus. Il faut s'attendre à de nouvelles évolutions dans le domaine des paiements au niveau européen.

Les réformes réglementaires menées en application de l'accord de Bâle III n'ont pas entraîné une réduction du financement de l'économie. Ainsi, le niveau de financement du crédit à l'habitat n'a jamais été aussi élevé en France qu'en 2021.

Toutefois, de nouvelles règles pourraient susciter un rééquilibrage. Le marché français comporte deux spécificités : d'une part, la majorité des crédits à l'habitat sont garantis

par un cautionnement, par ailleurs reconnu dans l'accord de Bâle III et prochainement transposé dans la législation européenne ; d'autre part, le système présente une faible sinistralité, car le banquier dispose d'un recours et sur le bien, et sur l'emprunteur.

La mécanique du plancher minimum de capital, ou *output floor*, est complexe. La proposition de la Commission européenne vise à accorder une dérogation temporaire – mais très longue – à ce mécanisme, réduisant les éventuelles conséquences négatives sur le marché du crédit à l'habitat. Cela n'était pas prévu dans l'accord de Bâle III. La Commission européenne propose ainsi de reconnaître la spécificité des établissements français. Toutefois se pose la question de la pérennisation éventuelle du dispositif à la fin de la période de transition. En tout état de cause, nous y sommes favorables : cela maintient notre crédibilité dans l'application de l'accord international et laissera le temps au marché de s'adapter à ces nouvelles conditions.

**M. Jean-François Rapin, président.** –

Le chemin vers l'union bancaire est encore long. Le niveau de supervision est différent selon les pays européens : en France, il est très important, notamment par rapport à l'Allemagne. C'est un sujet d'inquiétude, car cette situation est susceptible d'entraîner une concurrence déloyale, au détriment des banques françaises.

**M. Andrea Enria.** – L'un des plus grands avantages de la surveillance bancaire européenne est précisément de favoriser une concurrence équitable entre les banques des pays membres.

Certes, des différences subsistent entre les grandes institutions bancaires, contrôlées directement par la BCE, et les établissements plus petits, dont le suivi échoit aux autorités nationales, mais, même dans ce dernier cas, la BCE dispose de pouvoirs de surveillance. Les mêmes méthodologies de contrôle s'appliquent à tous les établissements bancaires.

Certaines résolutions de votre commission des affaires européennes font référence aux différences dans les normes comptables et le système de protection des établissements. Nous nous assurons que les exigences prudentielles soient les mêmes, quelles que soient les normes comptables utilisées, pour permettre une concurrence réellement équitable. Nous passons régulièrement en revue la conformité des dispositifs nationaux des pays membres avec les obligations très strictes prévues par la législation européenne. En cas de manquement, nous exigeons des modifications. Grâce aux actions menées conjointement avec l'autorité de surveillance allemande, la BaFin, les régimes institutionnels de protection des caisses d'épargne allemandes ont été radicalement modifiés. Cette puissante surveillance européenne assure la cohérence au niveau européen et favorise une concurrence équitable en Europe.

**M. Bernard Delcros, président.** – Nous vous remercions pour la qualité de vos interventions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il était essentiel que nos deux commissions puissent aborder ce sujet important, alors que nous entrons dans une zone de turbulences sur le plan économique.

*La réunion est close à 17 h 50.*

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

**Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Examen du rapport pour avis**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons cet après-midi le rapport pour avis de Jean-Baptiste Blanc sur la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur, dont l'examen au fond revient à la commission des affaires économiques.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis.** – Cette proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale par notre collègue Patricia Lemoine et adoptée le 25 novembre dernier.

L'assurance emprunteur est un marché important, qui représente 10,3 milliards d'euros par an, dont plus des deux tiers concernent l'assurance associée à un crédit immobilier. Le coût du crédit proprement dit ayant fortement baissé en raison de l'évolution des taux d'intérêt, le coût de l'assurance, qui a moins diminué, attire de plus en plus l'attention des emprunteurs. Il est donc nécessaire de leur permettre de faire jouer la concurrence entre les différentes assurances, sans être liés au contrat de groupe qui est généralement proposé par le prêteur lors de la souscription d'un crédit, notamment immobilier. Pour mémoire, le contrat de groupe est un contrat aux clauses standard, dont les conditions tarifaires varient moins selon le profil de l'emprunteur que les contrats dits « alternatifs » : ces derniers, qui peuvent être proposés aussi bien par les filiales des banques accordant le prêt que par des assureurs dits « externes », sont beaucoup plus adaptés aux caractéristiques propres de chaque emprunteur.

Le Parlement a été particulièrement actif au cours des dix dernières années sur ce sujet. En 2010, la loi portant réforme du crédit à la consommation, dite « loi Lagarde », a posé le principe du libre choix d'une assurance lors de la souscription du prêt. En 2014, la loi relative à la consommation, dite « loi Hamon », a permis de changer d'assurance à tout moment au cours des douze premiers mois du prêt. En 2017, ce que l'on appelle couramment l'« amendement Bourquin » a instauré, au-delà des douze premiers mois, la possibilité de résilier le contrat d'assurance emprunteur chaque année, à date fixe.

Ce dispositif est encore imparfait : la résiliation du contrat est parfois difficile parce que les prêteurs répondent aux demandes avec retard, ou n'expliquent pas suffisamment les raisons pour lesquelles ils refusent la substitution d'un autre contrat à celui d'origine.

C'est pourquoi la proposition de loi, dans les articles 2 à 5 du titre I<sup>er</sup>, renforce l'information des emprunteurs ainsi que la motivation des refus de substitution d'assurance, tout en prévoyant des sanctions administratives en cas de non-respect de ces obligations. En outre, l'avenant au contrat de prêt devrait être émis dans un délai de dix jours seulement, ce qui est une exigence forte.

On ne peut qu'approuver ces dispositions, qui renforcent l'effectivité du droit au changement d'assurance emprunteur et qui permettront d'harmoniser les pratiques d'un réseau bancaire à un autre. Certaines d'entre elles nécessiteront des adaptations, qui relèvent surtout du droit de la consommation : le rapporteur au fond, M. Daniel Gremillet, avec qui j'ai travaillé en plein accord, fait des propositions utiles à ce sujet.

En tant que rapporteur pour avis de la commission des finances, c'est surtout sur l'article 1<sup>er</sup> que je concentrerai mes propositions. Cet article contient la mesure phare de la proposition de loi, en ce qu'il instaure la possibilité de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur.

Comme je l'ai dit précédemment, la résiliation est actuellement possible à tout moment pendant les douze premiers mois, et seulement à la date anniversaire par la suite. Nous devons donc nous demander quels sont l'objectif et la portée d'un principe de résiliation à tout moment.

La concurrence entre les entreprises est d'ores et déjà effective. Entre 2017 et 2019, le nombre des souscriptions a augmenté de 46,1 % pour les assureurs et grossistes non liés à une banque et de 6 % pour les intermédiaires d'assurance, alors qu'il diminuait de 12,8 % pour les banques et bancassureurs. L'objectif visé par l'intitulé de la proposition de loi, à savoir l'accès des entreprises au « marché de l'assurance emprunteur », paraît donc en partie satisfait.

Toutefois, il me semble que, au-delà de cet intitulé, l'accès de tel ou tel acteur au « marché » de l'assurance emprunteur n'est pas l'objectif le plus important. En effet, nous devons viser à ce que les emprunteurs eux-mêmes bénéficient des meilleurs prix tout en maintenant un haut niveau de garantie. Il s'agit de prendre en compte tous les emprunteurs, pas seulement ceux que les assureurs considèrent comme ayant un « bon profil ».

Or les travaux du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) montrent que, au-delà de la part de marché des assureurs externes, il faut prendre en compte le développement de contrats alternatifs proposés par les groupes bancaires qui accordent le prêt. Ces contrats alternatifs, tous acteurs confondus, représentent 25,5 % de la production annuelle sur la période allant de 2017 à 2020.

Le CCSF, qui rassemble l'ensemble du secteur financier au-delà des intérêts de tel ou tel type d'acteurs, le dit clairement : grâce aux réformes intervenues depuis dix ans – souvent sous l'impulsion du Sénat –, l'assurance emprunteur est devenue un marché concurrentiel, au bénéfice du consommateur. Les coûts de l'assurance ont diminué depuis 2010 : de 33 % sur les contrats alternatifs et de 13 % à 26 % sur les contrats de groupe pour les classes d'âge inférieures à 50 ans. En ce qui concerne les plus de 55 ans, en revanche, on commence à constater une certaine hausse sur les contrats de groupe : ce signe, s'il se confirmait, devrait nous alerter.

Or, au risque de remettre en cause certaines idées reçues, un droit de résiliation « à tout moment » ne constituerait pas nécessairement un progrès pour l'ensemble des consommateurs.

En premier lieu, l'auteur de la proposition reprend des montants de gains impressionnants qui résulteraient du changement d'assurance emprunteur, soit entre 5 000 et 15 000 euros pour l'emprunteur. D'après les éléments que j'ai obtenus, ces chiffres sont

probablement très exagérés : ils concernent certains profils peu risqués et supposent que le prêt est conservé jusqu'à son terme, alors que la plupart des prêts sont dénoués à la moitié de leur durée, voire avant, notamment lorsque l'emprunteur change de logement. Le gain réel moyen est probablement plutôt de l'ordre de 1 500 euros sur l'ensemble de la durée effective d'un prêt de 200 000 euros, pour de « bons profils », c'est-à-dire non-fumeurs et relativement jeunes. Pour les personnes plus âgées, surtout si elles ne sont pas cadres ou qu'elles fument, le contrat alternatif est généralement moins intéressant que le contrat de groupe.

D'ailleurs, ces gains ne sont pas augmentés par la proposition de loi, puisque la résiliation est d'ores et déjà possible tous les ans, avec les mêmes effets, même si certains obstacles existent, notamment dans la détermination de la date à laquelle on peut procéder à la résiliation – je reviendrai sur ce point dans un instant.

Au-delà de ces gains pour les personnes ayant un « bon profil », il faut souligner le risque que pourrait entraîner une généralisation des contrats alternatifs, qu'ils soient fournis par un assureur externe ou par le prêteur lui-même. Ce risque est celui de la démutualisation, c'est-à-dire que les prix étant adaptés très précisément à la situation de chacun, l'assurance emprunteur pourrait devenir beaucoup plus chère, voire inaccessible, à des personnes plus âgées ou moins favorisées. Comme je l'ai dit, ce mouvement de démutualisation semble avoir commencé pour les plus de 55 ans du fait de l'intensification de la concurrence depuis dix ans.

En outre, une possibilité de résiliation à tout moment aurait certainement comme effet pratique de multiplier les actions de démarchage. Pour l'instant, en effet, le démarcheur ne peut pas savoir à quelle date telle ou telle résiliation est possible, ce qui lui laisse moins de chances de tomber sur un client susceptible d'être « capté », pour reprendre le vocabulaire en usage.

On peut donc se demander si le jeu en vaut vraiment la chandelle.

La difficulté à résoudre, en réalité, est surtout celle de procédures trop complexes, et variables selon les réseaux bancaires. Pour faciliter pleinement l'exercice du droit de résiliation et pour mettre à égalité l'ensemble des emprunteurs, quelles que soient les pratiques du réseau bancaire auprès duquel ils ont souscrit leur crédit, il est essentiel de bien définir dans la loi la date à laquelle la résiliation peut avoir lieu.

Le CCSF a travaillé sur le sujet et proposé que ce soit la date anniversaire de la signature du prêt, bien connue de l'emprunteur, ou bien toute date figurant dans le contrat de prêt.

Le Sénat a déjà proposé d'inscrire cette date dans la loi, avec un nouvel amendement de notre collègue Martial Bourquin, lors de l'examen en février 2020 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Ce dispositif a fait l'objet d'un accord entre les deux assemblées réunies en commission mixte paritaire. Il n'était alors pas entré en vigueur parce que le Conseil constitutionnel a considéré, à la fin de 2020, qu'il s'agissait d'un cavalier législatif. À l'époque, ce dispositif consensuel avait été soutenu par le Gouvernement, qui s'était même opposé à des amendements allant dans le sens du texte qui nous est proposé aujourd'hui. Je m'étonne donc de l'urgence à légiférer sur une disposition qui n'avait obtenu l'approbation ni du Parlement ni du Gouvernement il y a moins de deux ans.

Je crois qu'il est temps de reprendre ce dispositif, sur lequel nous pouvons trouver un consensus. Au moment où les Français ressentent, comme jamais auparavant, le besoin de trouver un logement conforme à leurs aspirations – les transactions atteignent un niveau record –, l'assurance doit rester disponible à un coût abordable pour l'ensemble des emprunteurs, et pas seulement pour les « bons profils ».

Je vous proposerai donc un amendement qui reprend, à l'article 1<sup>er</sup>, la définition de la date d'échéance déjà adoptée dans le projet de loi ASAP, ainsi qu'un amendement de conséquence qui modifie l'intitulé du titre I<sup>er</sup>.

J'en viens désormais au titre II de la proposition de loi, qui comprend trois articles, dont deux demandes de rapport au Parlement. Le principal dispositif, prévu à l'article 7, traite des évolutions envisageables de la convention dite « Aeras » (s'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé). Comme vous le savez, celle-ci encadre les conditions tarifaires appliquées aux personnes présentant un risque de santé aggravé qui souhaitent souscrire un contrat d'assurance emprunteur. Signée par les professionnels de la banque et de l'assurance, l'État et les associations de malades et de consommateurs, cette convention repose sur deux dispositifs.

D'une part, le droit à l'oubli prévoit que l'assuré peut ne pas déclarer de pathologies cancéreuses au-delà d'un certain délai après la fin du protocole thérapeutique. D'autre part, la grille de référence Aeras définit les pathologies pour lesquelles, sous certaines conditions, aucune surprime ni exclusion de garantie ne peut être appliquée ; elle fixe aussi le plafond des surprimes applicables par les assureurs.

La convention Aeras est un dispositif précieux pour l'assurabilité des personnes souffrant de certaines pathologies. Toutefois, les auditions que j'ai menées ont aussi fait état de limites importantes, qui sont d'ailleurs pleinement partagées par les auteurs de la proposition de loi dans l'exposé des motifs.

Par exemple, s'agissant du droit à l'oubli, celui-ci est encore limité aux pathologies cancéreuses et ne concerne pas les maladies chroniques qui, une fois prises en charge, peuvent n'avoir aucune incidence sur l'espérance de vie.

Plus généralement, l'application de ces dispositifs est conditionnée aux données scientifiques disponibles permettant d'attester des progrès médicaux et thérapeutiques, donc de proportionner le coût de l'assurance emprunteur au plus juste pour l'assuré.

Alors que le coût de l'assurance emprunteur est un véritable enjeu de pouvoir d'achat, dans un contexte marqué par une hausse continue des prix de l'immobilier, il me semble urgent de proposer des dispositions ambitieuses pour permettre aux profils « plus risqués » d'accéder à la propriété. Sur ce point, l'article 7 de la proposition de loi ne me semble pas à la hauteur des enjeux, en ce qu'il se contente de prévoir la tenue de négociations entre les signataires de la convention sur l'élargissement du droit à l'oubli, la grille de référence, et l'augmentation du montant maximal du prêt pouvant être assuré aux termes de la convention Aeras. La loi aurait pu prévoir des dispositions plus concrètes pour régir l'accès à l'assurance emprunteur des personnes malades.

L'enjeu est donc de trouver un équilibre entre une tarification sur mesure de l'assurance emprunteur et la nécessaire mutualisation des risques et des coûts, pour permettre au plus grand nombre d'emprunteurs d'accéder à la propriété.

Cette problématique interroge le rôle du questionnaire médical, qui constitue un outil majeur dans la tarification du coût de l'assurance. En théorie, le questionnaire médical permet à l'assureur d'équilibrer son portefeuille de prêts assurés et de maîtriser le coût des sinistres. En pratique, il s'apparente à un révélateur de risques très perfectible. En effet, eu égard au manque de données médicales, ce questionnaire peut conduire à appliquer des surprimes sans lien avec le risque sur l'espérance de vie. Ainsi, pour un emprunteur porteur du VIH, la surprime appliquée à la garantie décès peut s'élever jusqu'à 100 %, alors que l'espérance de vie est désormais semblable à celle des personnes non porteuses.

En outre, même si l'essentiel des personnes présentant des risques aggravés de santé se voient proposer une offre assurantielle, celle-ci peut être assortie de surprimes et d'exclusions de garantie importantes. Cette situation est incompréhensible pour l'assuré qui s'acquitte d'une assurance très coûteuse, mais n'obtient qu'une protection minimaliste contre les aléas de la vie.

Au-delà des négociations prévues par le texte pour faire évoluer la convention Aeras, je vous propose, en accord avec le rapporteur au fond, la suppression du questionnaire et des examens médicaux, sous certaines conditions, pour la souscription d'un contrat d'assurance emprunteur garantissant un prêt immobilier. L'objectif est d'offrir des conditions d'indemnisation homogènes à une large palette d'assurés, en supprimant les différences de tarification fondées sur leur état de santé.

Certains m'opposeront que ce dispositif pourrait entraîner une hausse généralisée des primes, l'assureur étant alors privé d'un outil de connaissance du risque qu'il couvre. Toutefois, cet écueil doit être relativisé.

En effet, le marché de l'assurance emprunteur permet une large répartition des risques, grâce à un taux de couverture de 92 % et une part de personnes avec un risque de santé aggravé relativement stable depuis plusieurs années.

De plus, une plus grande mutualisation des risques ne signifie pas pour autant une homogénéisation des conditions tarifaires. Outre les risques de santé, le coût de l'assurance emprunteur varie également en fonction de l'âge, de la catégorie socioprofessionnelle, du caractère fumeur ou non de l'assuré, du montant du prêt, ou encore de la localisation du bien immobilier. Cette proposition ne se traduit pas par l'abandon du principe de tarification individuelle.

Enfin, le risque assumé par l'assureur est plus modéré qu'on pourrait l'imaginer. D'une part, cette prise de risque s'étale sur la durée effective du prêt, soit environ dix ans, et non sur la durée de remboursement initialement prévue. D'autre part, je propose d'assortir la suppression du questionnaire médical de deux conditions cumulatives pour contenir l'exposition des assureurs aux risques. La première est celle du plafonnement à 200 000 euros du prêt pouvant être assuré sans questionnaire médical, ce qui s'approche du montant moyen d'un crédit immobilier. La seconde est que l'échéance de remboursement du prêt doit intervenir avant le soixante-cinquième anniversaire de l'assuré, ce qui correspond à l'âge approximatif de la fin de la vie active. Cette limite d'âge permet *a priori* de cibler une population encore relativement jeune, présentant un risque aggravé de santé moindre.

Mes chers collègues, le principe cardinal que je vous propose de suivre est celui d'une forte solidarité entre les assurés, celui d'un droit à l'oubli enfin réel et immédiat et celui de la fin des discriminations selon l'état de santé. La mutualisation des risques est au cœur du



fonctionnement de l'assurance, comme notre commission l'a souvent rappelé au cours des derniers mois, avec la crise sanitaire. En aucun cas il ne s'agit de pénaliser les « bons profils » pour l'accès à l'assurance emprunteur, car ce marché leur est déjà grand ouvert. Nous devons être au rendez-vous pour les profils les plus fragiles, d'autant plus que l'accès à la propriété conditionne nettement le niveau de vie à la retraite.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – Je partage les réflexions que Jean-Baptiste Blanc vient de vous présenter. Nous avons travaillé ensemble et mené des auditions en commun de manière productive. Des amendements identiques seront présentés dans nos deux commissions.

L'assurance emprunteur est un sujet dont on discute depuis une décennie. L'amendement Bourquin, adopté en 2017, a ouvert la possibilité pour les emprunteurs de résilier leur contrat d'assurance. Le dispositif a fonctionné, puisque de nombreux clients ont renégocié leur contrat et que certaines banques qui proposent aussi une assurance emprunteur ont revu leurs tarifs à la baisse, à hauteur de 20 % à 40 % pour les plus jeunes de leurs clients et de 30 % pour les plus de 55 ans.

En revanche, les médias s'agitent inutilement lorsqu'ils évoquent des économies de l'ordre de 15 000 à 30 000 euros sur l'assurance emprunteur. La réalité est bien différente, puisque, selon les simulations réalisées par la direction générale du Trésor, pour un prêt de 190 000 euros, les économies seront de 130 euros par an ou 1 300 euros sur dix ans, en moyenne. La fourchette peut monter jusqu'à 5 000 euros pour des emprunts plus importants.

Comme l'a dit Jean-Baptiste Blanc, l'enjeu essentiel reste l'information des clients. Nous avons donc veillé à renforcer l'obligation d'une information annuelle et l'obligation de bien cadrer le délai dans lequel l'assuré peut renégocier, à risques identiques, son contrat d'assurance emprunteur.

Autre point essentiel, nous avons veillé à permettre une forme de solidarité ou de mutualisation de la gestion des risques. Nous avons entendu de nombreux acteurs. L'attente sociétale est immense, notamment parmi les jeunes qui peuvent également être touchés par des problèmes de santé. Il faut donc qu'ils puissent bénéficier d'une baisse des tarifs.

Nous avons aussi souhaité faire disparaître le questionnaire de santé pour les personnes âgées de moins de 45 ans qui souhaitent emprunter sur vingt ans. Le curseur a été fixé à 200 000 euros, ce qui s'approche du montant moyen d'un crédit immobilier, sans prendre en compte toutefois la situation très particulière des villes où la pression immobilière est importante, notamment à Paris. Là encore, il faudra ouvrir la possibilité d'accéder à l'emprunt sans questionnaire de santé. Nous continuons de travailler sur ce sujet d'ici à la séance publique.

Enfin, le droit à l'oubli doit aussi valoir pour les plus de 45 ans. La convention Aeras prévoit un délai de dix ans dans le cas d'un cancer, et cela fonctionne bien. Il faudrait exclure également du questionnaire médical certaines maladies chroniques, comme le diabète ou l'insuffisance rénale. Nous peaufinerons notre travail sur ce sujet avant l'examen du texte en séance.

Je tiens à remercier la commission des finances pour son accueil et son écoute.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je fais le pari que le travail que les deux rapporteurs ont mené de concert a permis de placer le véritable sujet au cœur de la proposition de loi, à savoir une nouvelle forme de mutualisation dans laquelle la solidarité entre les générations est organisée quels que soient l'âge et l'état de santé de l'emprunteur. Ce point est essentiel.

Je crois me souvenir que, lorsque l'idée de la résiliation infra-annuelle à tout moment avait déjà été poussée à l'occasion de l'examen de textes précédents, l'on avait déjà plutôt fait machine arrière vers la résiliation annuelle pour éviter de tomber dans des chausse-trappes qui auraient permis aux assureurs de bénéficier de quelques niches rentables tout en pénalisant certaines personnes pour des considérations de santé ou d'âge.

Avant l'examen du dernier projet de loi de finances, j'avais entendu l'association Séropotes, avec qui j'avais échangé et convenu qu'il faudrait prendre leur sujet à bras le corps même si leur proposition devait encore être travaillée. Le Sénat l'a tout de même adopté lors de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 2022 et j'interprète ce vote comme l'adoption d'une mesure de progrès qui constitue un appel de nos concitoyens.

Je m'inscris donc dans la démarche des rapporteurs. Nous marquerions ainsi notre volonté de réaliser un véritable progrès. En effet, dès lors qu'il n'y aura plus de questionnaire de santé, le droit à l'oubli s'appliquera *de facto*.

**M. Pascal Savoldelli.** – Je crois que nous pourrions trouver une position unanime sur l'amendement COM-37 du rapporteur pour avis, relatif à la suppression du questionnaire médical. En tout cas, je veux dire de manière générale que la question fondamentale est celle du coût du foncier. De ce point de vue, un seuil de 200 000 euros n'aura pas le même impact partout sur le territoire.

Je suis d'accord avec la position exprimée par les rapporteurs sur le droit à l'oubli. J'ajoute que la période me semble tout à fait favorable pour que le Sénat fasse bouger les choses sur ce sujet.

J'ai cependant une interrogation. Aujourd'hui, 56 % des demandes de résiliation n'aboutissent pas, et ce malgré les différentes évolutions législatives votées ces dernières années. Il faut croire que les banques, qui représentent encore plus de 80 % du marché, ont mis en place des dispositifs très efficaces... Comment lever les obstacles qui persistent ? Il faut quand même savoir que, sur 100 euros encaissés en assurance, 68 euros sont conservés par les assureurs dans le cas d'un crédit immobilier – 32 euros sont décaissés pour les sinistres –, 32 euros en cas d'assurance habitation et 21 euros pour l'automobile. Je précise que ces chiffres datent de 2018, donc d'avant l'épidémie de covid.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il est évidemment très positif de renforcer le droit au changement d'assurance, mais cela concernera principalement le stock de contrats signés. Comment améliorer l'information au moment où les gens doivent s'assurer ? À ce moment-là, les gens pensent d'abord à l'obtention de leur prêt avant de songer à discuter de l'assurance. L'organisme qui accorde le prêt est donc dans une position privilégiée. On peut penser que, si la concurrence existe dès le départ, les gains seront plus importants. Comment avancer sur ce sujet ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je suis d'accord avec la position exprimée par les rapporteurs sur le titre II de la proposition de loi et avec leur proposition de supprimer le

questionnaire de santé. Il restera à travailler sur le seuil, mais il s'agit d'un premier pas intéressant.

En ce qui concerne le titre I<sup>er</sup>, j'ai les mêmes chiffres que Pascal Savoldelli. Dans ces conditions, quelle est la véritable marge de progression ? Je comprends le danger de la démutualisation, mais il n'est pas certain que la mutualisation entraîne des tarifs plus homogènes. Comment aller plus loin ?

En cas d'accession à la propriété, le demandeur va discuter et se battre pour obtenir son prêt et pour en négocier le taux, mais se mobilisera peu sur le taux de l'assurance, car il est souvent pris par le temps. Il me semble qu'il faudrait améliorer la comparabilité des offres. Protéger les consommateurs ne passe-t-il pas par la capacité de leur fournir une comparaison entre plusieurs offres ?

**M. Emmanuel Capus.** – Il est assez effrayant de penser qu'il existe encore des discriminations sur la santé dans le domaine des assurances, alors que la loi interdit les discriminations dans de nombreux secteurs. C'est pourquoi la suppression du questionnaire de santé me semble aller dans le bon sens. Je rappelle d'ailleurs que le Sénat a déjà adopté une mesure du même ordre dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de finances. Néanmoins, le seuil de 200 000 euros est certainement faible.

Je suis plus réservé sur l'autre point de ce texte. Il ne me semble pas pertinent de détricoter le texte voté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de plusieurs députés et avec le soutien, cette fois, du Gouvernement. Encore aujourd'hui, les banques sont en position de force dans la négociation, ce qui explique qu'elles fournissent toujours la très grande majorité des contrats d'assurance et que 56 % des demandes de résiliation échouent. La possibilité de résilier son contrat à tout moment peut paraître excessive, mais n'est-ce pas le seul moyen de faire avancer les choses et d'imposer aux banques un véritable changement ? Les clients sont déjà contents d'obtenir un prêt, ils regardent rarement l'assurance qui va avec. En outre, il est rare que les clients connaissent les dates anniversaires des contrats. Le Sénat est traditionnellement attaché à la fois à la protection des plus faibles et à la libre concurrence ; il doit donc être attentif à ne pas dénaturer le texte qui lui est proposé.

**M. Hervé Maurey.** – Il est tout à fait positif d'améliorer l'information et la transparence, en particulier en ce qui concerne la date anniversaire des contrats. Il est également positif d'assouplir la règle du questionnaire de santé et de renforcer le droit à l'oubli. Il est particulièrement préoccupant que des gens n'aient pas la possibilité de s'assurer, simplement parce qu'ils ont été malades des années auparavant.

Par ailleurs, cela a été dit, il est tellement difficile d'obtenir un prêt que l'on ne fait guère attention à l'assurance. Je suis donc davantage réservé sur l'idée de revenir sur la possibilité de résilier un contrat à tout moment. D'abord, pour une raison politique : cela ne va pas dans le sens des consommateurs. Ensuite, pour une raison pratique : la relation entre l'assureur et le consommateur est très déséquilibrée. On nous dit que les gains ne seraient pas si importants, mais peu importe finalement : ils existent et la capacité de résilier offre un moyen de négociation. Je suis donc très réservé sur l'amendement COM-36 présenté par le rapporteur pour avis.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis.** – Le coût du foncier est évidemment un sujet important et le seuil que nous proposons est une base de travail.

Il est vrai qu'aujourd'hui un grand nombre de demandes de résiliation échouent. Nous voulons justement corriger cette situation. Le compromis que nous avons trouvé au moment de l'examen du projet de loi ASAP, c'est-à-dire une résiliation annuelle, était intéressant, mais il faut aussi renforcer l'information et les sanctions. Daniel Gremillet proposera des amendements allant dans ce sens à la commission des affaires économiques.

En ce qui concerne la question de la date de résiliation, je rappelle qu'un assuré peut déjà résilier son contrat à tout moment durant les douze premiers mois.

Sylvie Vermeillet a évoqué l'importance de pouvoir comparer des offres. C'est l'objectif du taux annuel effectif global (TAEG), qui rassemble les différents frais à la charge de l'emprunteur. Il permet d'éclairer le choix du consommateur.

Le Sénat doit défendre les plus faibles et il serait injuste de retenir de nos propositions que nous ne voulons pas nous tourner vers la jeunesse. Nous souhaitons mettre un terme aux discriminations, ce qui me semble constituer un message fort. Nous disposons de peu d'éléments chiffrés sur les gains réalisés à la suite des résiliations ; le ministère est d'ailleurs assez gêné sur ce sujet précis, qui n'est pas bien documenté et pour lequel les gains constatés varient considérablement selon les hypothèses retenues. Il faut souligner, en outre, que le Gouvernement a, en deux ans, changé d'avis...

Je crois que nous devons nous poser la question de savoir dans quelle société nous voulons vivre, notamment en termes de mutualisation. La résiliation infra-annuelle favorise naturellement les courtiers. Je crois plus intéressant de partir des travaux du Sénat, censurés par le Conseil constitutionnel pour une raison de forme : il faut mieux informer les consommateurs, notamment sur la date anniversaire du contrat. Il n'y a pas de raison que cela ne fonctionne pas.

Le seuil de 200 000 euros que nous proposons à ce stade de nos débats couvrirait près de 80 % des contrats d'assurance emprunteur, tout en contenant les risques pour les assureurs, puisque les coûts des sinistres sont limités contractuellement. Mais, nous l'avons dit, ce chiffre pourra évoluer.

Pour conclure, je dirai que la résiliation à tout moment n'est pas l'outil le plus important pour éviter les manœuvres dilatoires, puisque celles-ci existent, alors que les contrats peuvent être résiliés à tout moment durant les douze premiers mois.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – Une partie des demandes échouent par le fait que les banques prennent divers prétextes pour refuser ou ne pas répondre. Nous voulons justement encadrer les pratiques pour éviter de telles manœuvres. Cela repose notamment sur la bonne information du consommateur et sur les délais dont dispose l'assureur pour répondre.

Depuis quatre ans, l'expérience montre clairement que les personnes qui sont au courant des procédures – les initiés, si je puis dire – n'ont pas besoin du texte de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire de pouvoir résilier à tout moment. En outre, on constate que les tarifs ont baissé. À ce stade, il faut rendre obligatoire l'information annuelle.

Il s'agit d'un sujet qui passionne beaucoup ; je salue d'autant plus la qualité du travail réalisé en commun avec Jean-Baptiste Blanc.

**EXAMEN DES ARTICLES*****Titre I<sup>er</sup>***

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-35 de conséquence met en cohérence l'intitulé du titre I<sup>er</sup> avec le contenu de l'article 1<sup>er</sup>, tel que modifié par l'amendement COM-36, que nous allons examiner ensuite.

*L'amendement COM-35 est adopté.*

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

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-36 remplace le principe de la résiliation à tout moment, proposé par la présente proposition de loi, par une meilleure définition de la date à laquelle peut être mise en œuvre la résiliation annuelle prévue par les textes existants.

*L'amendement COM-36 est adopté.*

***Après l'article 7***

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-37 vise à supprimer, sous certaines conditions, les questionnaires et examens médicaux auxquels doivent se soumettre les emprunteurs, lorsqu'ils souscrivent une assurance emprunteur dans le cadre de leur prêt immobilier.

*L'amendement COM-37 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

**M. Claude Raynal, président.** – Ces amendements seront donc présentés à la commission des affaires économiques, au nom de notre commission, pour l'élaboration de son texte.

**Questions diverses**

**M. Claude Raynal, président.** – Mercredi dernier, notre commission a adopté son programme de contrôle pour l'année 2022.

Je vous avais indiqué que trois sujets d'enquêtes avaient été arrêtés avec la Cour des comptes pour une remise entre septembre 2022 et mars 2023 en application de l'article 58-2° de la LOLF, mais qu'un dernier sujet restait en discussion.

Au final, une quatrième enquête pourra être réalisée, à l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture » Vincent Segouin et Patrice Joly, sur le thème de l'installation des agriculteurs.

*La commission adopte le programme de contrôle ainsi modifié.*

*La réunion est close à 17h25.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**« Taux réduits : anticiper la transposition de la nouvelle directive TVA » –  
Audition de MM. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, et  
François Ecalle, président de l’association « Finances publiques et Économie »  
(FIPECO)**

**M. Claude Raynal, président.** – Le 7 décembre dernier, le Conseil de l’Union européenne a voté la révision de la directive TVA, aboutissement de trois ans de négociations entre la Commission européenne et les États membres. Vous le savez, la version actuelle de la directive TVA, qui date de 2006, encadre étroitement les produits pouvant bénéficier de taux réduits. L’examen de chaque projet de loi de finances est l’occasion de rappeler que l’annexe III de cette directive liste limitativement les biens et services qui peuvent être imposés à un taux réduit.

Au-delà de sa brièveté qui limite grandement notre marge de manœuvre, ce texte n’est désormais plus adapté à certains enjeux actuels, je pense notamment au numérique et à la transition écologique. Une révision de cette liste s’imposait donc.

L’objectif du nouveau texte est d’accorder une plus grande souplesse aux États membres dans la fixation des taux de TVA dont le taux normal devrait être supérieur à 15 %. Lors de la transposition, la France devra choisir les 24 catégories de biens et services qui pourront bénéficier de taux réduits et les 7 catégories qui pourront en outre être exonérées totalement de TVA.

Ce sera donc l’occasion de passer en revue les taux réduits existants. La question doit en effet être celle de l’efficacité des taux réduits de TVA, en fonction des objectifs de politique publique. En particulier, quel est l’impact des différents taux réduits de TVA sur les ménages ? Les baisses du taux de TVA se répercutent-elles essentiellement sur les consommateurs ou sur les marges des entreprises ? La réponse à ces questions conditionnera les biens et services qui devront ou non continuer à bénéficier d’un taux réduit.

Par ailleurs, plusieurs catégories de produits seront dorénavant obligatoirement imposées au taux normal de TVA, en particulier, et c’est là une grande nouveauté, les biens et services susceptibles de porter atteinte à l’environnement. L’épineuse question sera celle de la définition de ces derniers ; la directive laisse cependant jusqu’à 2030 pour trancher sur ce sujet.

La directive révisée devrait être adoptée par le Parlement européen en mars prochain, qui n’a en ce domaine qu’un rôle consultatif. Nous aurons ensuite jusqu’à fin 2024 pour transposer le texte. C’est pourquoi notre commission a souhaité faire en amont de cette transposition un bilan de l’impact économique des taux réduits existants d’une part, et des modalités de transposition d’autre part.

Pour faire le point sur ces questions, j’ai le plaisir d’accueillir M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale et M. François Ecalle,

président de l'association « finances publiques et économie » (Fipeco) qui a produit des éléments sur le sujet.

Je cède dans un premier temps la parole à M. Pourreau, afin qu'il nous présente les innovations de la nouvelle rédaction de la directive en matière de taux réduits de TVA et surtout les possibilités laissées aux États membres.

**M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale.** – Je vous remercie pour votre invitation, qui me permet de présenter les contours du compromis auquel sont parvenus les États membres du Conseil de l'Union européenne (UE) en décembre dernier, pendant la présidence slovène de l'UE. Nous pensions initialement que ce dossier ne pourrait être finalisé avant la présidence française. Les Slovènes étant parvenus à aboutir à ce compromis, cela nous permettra de consacrer la présidence française à d'autres sujets d'actualité en matière fiscale, notamment la proposition de directive correspondant au pilier 2 de l'accord intervenu dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), c'est-à-dire l'imposition minimale des grandes entreprises à l'échelle internationale.

Je vais rapidement revenir sur la proposition initiale de la Commission européenne. Celle-ci consistait à renverser la logique en matière de taux de TVA, en autorisant les États membres à appliquer des taux réduits, voire des taux super-réduits ou des taux à 0 %, à l'ensemble des livraisons de biens et prestations de services, à l'exception d'une liste limitative de biens contraires à la transition écologique, dangereux ou susceptibles de fraudes.

Ce changement de posture de la Commission faisait suite à un double constat. D'une part, celui des demandes récurrentes et un peu éparpillées des États membres tendant à allonger la liste des biens et services éligibles à des taux réduits de TVA, ce qui impliquait beaucoup de temps consacré à l'allongement ou à la révision de cette liste, nécessitant à chaque fois un accord à l'unanimité. Plus fondamentalement, le basculement progressif vers une logique d'imposition dans le pays de destination des biens ou de lieu des prestations de services, comme c'est le cas pour les prestations de services électroniques qui sont par exemple taxables dans le pays de consommation de ce service y compris s'il n'est pas assujéti à la TVA, faisait qu'un encadrement des taux de TVA n'était plus aussi nécessaire qu'auparavant. Le risque de distorsion de concurrence dans le marché intérieur lié à des différences de taux de TVA était en effet moindre.

Cette approche s'est néanmoins heurtée à l'hostilité de la majorité des États membres, qui considéraient pour certains que cela entraînait des risques budgétaires importants. En outre, ces marges de manœuvre accrues étaient encadrées dans la proposition initiale par des conditions tenant au fait que les taux réduits de TVA devaient bénéficier aux consommateurs, ce qui est toujours difficile à prouver et par l'application d'une règle de clause de sauvegarde budgétaire, également difficile d'application.

La grande majorité des États membres a donc préféré s'en tenir à la logique précédente, c'est-à-dire à une liste limitative de catégories d'opérations éligibles à des taux réduits et travailler sur l'allongement de cette liste, plutôt que sur un changement de paradigme complet.

Les deux dernières années de négociations ont été consacrées à un allongement de la liste des catégories d'opérations éligibles à un taux réduit, sans cette extension ne soit

excessive. La Commission européenne portait également une double préoccupation : premièrement que la révision de la liste soit conforme aux grands objectifs généraux de la Commission et de l'Union européenne, notamment en matière de transition écologique, et deuxièmement que cette révision de la liste, dont la dernière modification de cette ampleur datait de 1992, se fasse dans le respect du principe d'égalité entre les États membres et mette notamment un terme aux exceptions nationales négociées individuellement à titre de dérogation.

Un compromis a donc été trouvé dans le respect de ces contraintes en décembre dernier. Je vais présenter son contenu en trois points : d'une part l'extension des catégories susceptibles de bénéficier de taux réduits, d'autre part l'extension de la possibilité d'appliquer des taux super-réduits ou des taux à 0 % à certaines catégories d'opérations et enfin la suppression de la possibilité d'appliquer un taux réduit à certains produits considérés comme polluants.

Concernant l'extension de la possibilité d'appliquer des taux réduits ou super-réduits à de nouvelles catégories d'opérations, la proposition de directive procède à un allongement de la liste des opérations éligibles, sans que cet allongement ne soit si important par rapport aux attentes ou aux craintes initiales de certains États membres. La principale extension concerne les équipements et appareils médicaux, alors qu'aujourd'hui ceux-ci ne sont éligibles à un taux réduit que lorsqu'ils sont exclusivement dédiés aux personnes en situation de handicap. La directive prévoit également d'autres extensions plus ciblées, notamment dans une logique de neutralité économique et de développement des technologies numériques. On étend par exemple à la location de certains biens la possibilité d'appliquer un taux réduit lorsque la vente de ces biens était déjà éligible à un taux réduit, notamment la location d'équipements médicaux ou la location de logements, au même titre que la vente de logements ou la vente d'équipements médicaux l'étaient auparavant. Autre extension suivant un objectif de neutralité économique, la possibilité d'appliquer un taux réduit sur les ventes d'œuvres d'art, alors qu'aujourd'hui seules sont éligibles au taux réduit l'importation d'œuvres d'art ou la vente d'une œuvre d'art par son auteur lui-même, ce qui aura par ailleurs un impact sur le régime de taxation sur la marge qui s'applique actuellement aux œuvres d'art. En outre, toujours dans une logique de neutralité économique, l'accès en *streaming* à des services culturels, sportifs et ludiques sera également éligible au taux réduit.

La proposition de directive procède enfin à des extensions plus ciblées, qui font suite à des demandes nationales. C'est le cas de la possibilité d'appliquer un taux réduit aux opérations concernant le secteur équin, qui fait suite notamment à une demande de la France. Vous vous souvenez sans doute que la France appliquait un taux réduit à un certain nombre d'opérations concernant les chevaux, qui avait été remis en cause par la Commission européenne, qui avait engagé une procédure d'infraction contre la France. Cela avait conduit le législateur à supprimer l'application de ce taux réduit lors du précédent quinquennat, au grand dam des opérateurs ou des amateurs de sports équestres.

Les autres extensions que j'ai citées concernent les panneaux solaires, la réparation de vélos ou d'appareils électroménagers, les vêtements et sièges de voiture pour enfants, l'aide juridictionnelle, la construction et la rénovation de bâtiments publics, le sauvetage en mer, etc. Ces extensions ciblées répondent à des préoccupations d'ordre social ou environnemental.



Au total, la future annexe III comportera 33 catégories d'opérations éligibles au taux réduit, sachant que les États membres peuvent, au sein de chacune de ces catégories, n'appliquer un taux réduit qu'à une fraction des items concernés.

Le compromis prévoit que chaque État pourra appliquer un taux réduit à des opérations dans seulement 24 de ces 33 catégories. Ce choix limitatif a pour finalité de préserver les ressources des États membres.

Dans la mesure où notre pays applique d'ores et déjà un taux réduit à des items qui relèvent de 21 catégories, seules 3 catégories supplémentaires nous seront ouvertes. Je rappelle cependant que pour la plupart de ces 21 catégories, le taux réduit ne s'applique pas à l'intégralité des opérations. Il sera donc possible d'étendre le bénéfice du taux réduit au sein de ces 21 catégories. Nous pourrions également étendre le taux réduit à des opérations qui relèvent de trois nouvelles catégories ou encore supprimer le taux réduit pour une des catégories existantes, pour l'appliquer à une nouvelle catégorie d'opérations. *In fine*, cependant, l'extension du champ des opérations éligibles à un taux réduit est relativement limitée.

J'en viens à mon deuxième point, à savoir l'extension de la possibilité d'appliquer des taux super-réduits, voire des taux à 0 % à des catégories d'opérations. Il s'agit vraisemblablement de l'aspect le plus important du compromis.

Aujourd'hui, la situation est très complexe, puisque chaque État membre a la possibilité d'appliquer pour des raisons historiques un taux super-réduit – par exemple, 2,1 % en France – à des catégories d'opérations, qui date d'avant 1992 et tient aux résultats des négociations d'adhésion pour chaque État, sans qu'il y ait d'égalité de traitement entre les vingt-sept États membres.

L'accord politique prévoit la possibilité d'appliquer des taux super-réduits ou des taux à 0 % à l'ensemble des catégories qui seront éligibles à un taux réduit, en distinguant deux cas de figure parmi les 33 catégories d'opérations éligibles à un taux réduit.

En premier lieu, 7 catégories prioritaires ont été définies, pour lesquelles les États membres pourront, de manière pérenne et sans contrainte de délais, appliquer un taux super-réduit ou un taux à 0 %. Il s'agit des catégories suivantes : les biens alimentaires, la fourniture d'eau, les produits pharmaceutiques, les outils et appareils médicaux, le transport de passagers, les livres et journaux et les panneaux solaires installés sur les bâtiments publics et les locaux d'habitation. Il s'agit donc essentiellement de biens de première nécessité.

Pour les 26 autres catégories, l'accord prévoit une possibilité de « dégel temporaire ». En pratique, dans les 18 mois suivant l'adoption de la directive, les États membres pourront faire le choix d'appliquer un taux super-réduit ou une exonération en s'alignant sur les dispositions dérogatoires – les « clauses de gel » – dont bénéficient les autres États membres. Par exemple, si l'Irlande dispose de la faculté d'appliquer un taux zéro aux vêtements pour enfants, les autres États membres pourront, dans les 18 mois suivant l'adoption de la directive, faire le choix d'appliquer un taux super-réduit ou un taux zéro à cet item.

Il s'agit là d'un compromis entre la préservation des ressources des États membres et le souci de la Commission et du Conseil de garantir une égalité de traitement entre les

27 États de l'Union européenne. Les États pourront ainsi appliquer un taux réduit à 7 items parmi les 33 catégories, en distinguant ces deux cas de figure.

Je précise que ces 7 items s'ajoutent aux 24 items pour lesquels il est possible d'appliquer un taux réduit : chaque pays pourra appliquer un taux réduit à 24 catégories d'opérations et un taux super-réduit ou un taux zéro à 7 autres opérations, soit un total de 31 sur les 33 catégories d'opérations listées. Il est également possible, au sein d'une même catégorie, d'appliquer un taux réduit à certaines opérations et un taux super-réduit à d'autres, dans le respect du principe de neutralité économique.

La France applique d'ores et déjà un taux super réduit ou un taux zéro à 7 catégories d'opérations, comme la vente de médicaments remboursables, la presse ou le transport international de passagers. Par conséquent, si le législateur souhaite appliquer un taux réduit à de nouvelles catégories d'opérations, cette extension se fera nécessairement au détriment de l'existant.

J'en viens à mon troisième et dernier point, la suppression de la possibilité d'appliquer un taux réduit à certains produits polluants à échéance 2030 ou 2032. À compter de 2030, il faudra supprimer les taux réduits sur le gaz naturel, hormis le bio gaz avancé et le bois de chauffage hors déchets et assimilés, puis à compter de 2032, sur les pesticides et les fertilisants chimiques.

Pour conclure, l'extension du taux réduit à de nouvelles catégories d'opérations reste relativement contenue au terme de cette négociation. L'aspect principal me semble être l'attention portée à une plus grande égalité de traitement entre États membres, qui se traduit par une faculté sensiblement accrue d'appliquer des taux super-réduits ou des taux zéro aux opérations qui sont d'ores et déjà éligibles à un taux réduit.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci d'avoir pris le temps de nous présenter ce sujet très technique. Je m'interroge sur la clause de dégel, pendant les dix-huit mois suivant l'adoption de la directive : combien de sujets pourront être traités pendant ce laps de temps, et avec quelles conséquences pour notre pays ? Vous nous répondrez après l'intervention de François Ecalte, qui va nous faire part de son analyse économique s'agissant des taux réduits de TVA.

**M. François Ecalte, président de l'association « finances publiques et économie ».** – Je ne vais pas vous livrer une analyse juridique, le directeur de la législation fiscale étant le mieux placé pour nous préciser ce que cette directive autorise. Je me place donc d'un point de vue économique, et souhaite pour commencer distinguer trois fonctions principales des finances publiques : la fonction de régulation macroéconomique, la fonction de redistribution des revenus, et la fonction d'allocation des ressources dans l'économie qui justifie soit l'existence de services publics soit la correction des externalités par la taxation ou la subvention.

S'agissant de la fonction de régulation macroéconomique, mon message est très simple. Je ne pense pas qu'il y ait de marge dans les années à venir pour réduire les prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse de la TVA ou de n'importe quel autre impôt. La France aujourd'hui peut se financer grâce aux interventions de la Banque centrale européenne, mais nous ne pouvons pas considérer que ces interventions sont illimitées, à la fois dans le temps et en volume. Par conséquent, il nous faudra à terme reprendre le contrôle de la dette

publique. Je ne remets pas en cause le « quoiqu'il en coûte » pour sortir de la crise de ces deux dernières années, mais il faudra à terme stabiliser la dette publique.

Dans une note sur les finances publiques françaises que j'ai écrite et qui a été publiée la semaine dernière par l'Institut Montaigne, je montre qu'avec des hypothèses raisonnables de croissance de l'activité, et à législation inchangée – c'est-à-dire avec des prélèvements obligatoires qui n'évoluent pas –, il faut faire un effort d'économie sur les dépenses qui n'a encore jamais été fait pour parvenir à simplement stabiliser la dette publique à 115 % du PIB. C'est irréaliste, j'en conviens, mais ce le sera encore davantage si nous baissons les impôts – qu'il s'agisse de la TVA ou d'un autre prélèvement obligatoire. Cette situation n'interdit pas de redéployer des prélèvements obligatoires, dont les taux de TVA, à niveau de recettes constant. Je pense toutefois qu'une évolution des taux de TVA conduisant à une baisse des prélèvements obligatoires n'est pas souhaitable.

Pour les économistes, la deuxième fonction des finances publiques consiste à redistribuer les revenus. Je pense que la TVA est pour cela un mauvais instrument. Depuis longtemps, on applique des taux réduits, par exemple sur les produits de première nécessité, pour redistribuer le pouvoir d'achat au profit des ménages les moins aisés. En réalité, il est impossible de cibler des taux de TVA sur des produits qui sont seulement consommés par des ménages modestes. Les ménages riches consomment également des produits de première nécessité ! Les efforts de ciblage en faveur des ménages modestes devraient s'appuyer sur des mécanismes particulièrement complexes ; la TVA sur le chocolat en est une parfaite illustration. Je ne pense pas que l'on puisse généraliser ce genre de dispositif, car c'est trop compliqué.

L'autre raison pour laquelle je considère que les taux réduits sont un mauvais instrument de redistribution est que, si vous baissez la TVA sur les produits quels qu'ils soient, vous n'êtes jamais totalement sûrs que cela bénéficiera au consommateur. La baisse a un effet sur les prix hors-taxes : une partie des baisses de TVA sera répercutée par une hausse des prix hors-taxes et sera donc prélevée sous forme de hausse ou de baisse des marges. Donc, comme le montrait le Conseil des prélèvements obligatoires dans son dernier rapport sur la TVA, l'impact des taux réduits de TVA sur la redistribution des revenus est aujourd'hui quasiment nul.

Le bon instrument de redistribution des revenus est, selon moi, la combinaison de prestations sociales, sous conditions de revenus, et de l'impôt progressif sur le revenu. Avec cela, vous avez de la redistribution. Ce n'est donc pas la peine d'inventer un nouvel instrument de redistribution comme celui des taux réduits de TVA, puisque les taux réduits de TVA ne sont pas ciblés sur les revenus.

Troisième fonction des outils des finances publiques : la correction des externalités. Les économistes parlent d'externalités lorsque le comportement d'un agent a des effets positifs ou négatifs sur les autres agents, et dont celui-ci ne tient pas compte. Il est parfaitement justifié économiquement de corriger ce comportement en subventionnant ou en taxant l'achat d'un bien ou d'un service. Le sujet est donc de savoir s'il faut taxer ou subventionner – plutôt par la législation fiscale ou par les aides budgétaires.

L'instrument déjà utilisé pour corriger les externalités pour un certain nombre de produits sont les accises. Il existe des accises sur les carburants, les produits énergétiques, le tabac, l'alcool, etc. Elles sont justifiées pour taxer les consommations qui ont des externalités négatives. L'avantage des accises sur des taux de TVA est qu'elles sont assises sur une

consommation en volume, ce qui en fait un meilleur instrument contre les externalités négatives.

Ici, le projet de directive TVA fonctionne en sens inverse. L'idée est de subventionner ou de réduire les taux de TVA sur des produits qui ont des externalités positives (ex. : panneaux solaires, vélos). La question est donc de savoir s'il faut mieux jouer sur les taux réduits de TVA ou sur les aides budgétaires. L'avantage des aides budgétaires est qu'elles sont fixées en euros, tandis que la TVA est fixée sur des prix hors-taxes, ce qui affecte directement les valeurs plutôt que directement les volumes. Si on applique un taux réduit de TVA sur les vélos, on va accorder une aide au prix hors-taxe de ces vélos. Pour un achat, l'aide sera d'autant plus importante que le vélo est cher. Je préfère pour ma part donner cinquante euros par vélo, que le vélo soit un vélo de luxe ou un vélo de base, plutôt que de créer un taux réduit de TVA sur les vélos qui donnerait l'accès à une aide supérieure lors de l'achat d'un vélo de luxe. Je pense que les aides budgétaires sont plus efficaces que les taux réduits de TVA, dès lors que l'objectif est d'augmenter le nombre de vélos vendus.

Par ailleurs, je pense aussi que les aides budgétaires sont plus simples à gérer que les taux de TVA. Je ne crois pas que la direction générale des finances publiques (DGFIP) soit la mieux placée pour dire que tel ou tel type de vélo a des avantages particuliers et doit être particulièrement aidé. Le ministère de la transition écologique peut sans doute le faire avec ses propres critères, mais la DGFIP ne peut raisonner qu'en catégories extrêmement larges. Avec ce mécanisme, on aboutit également à une législation beaucoup trop complexe. On ne peut donc appliquer les taux réduits de TVA que sur les vélos, catégorie par ailleurs peut-être déjà trop fine. Donc, du point de vue de la gestion publique, je pense que les aides budgétaires sont à privilégier.

Une dernière question concerne l'impact sur les prix. Une évolution des taux de TVA ou des aides pourra de toute façon être répercutée sur les prix. Il y aura de toute façon des effets d'aubaine. Des gens achèteront des panneaux solaires, avec une aide ou un taux réduit de TVA, alors qu'ils auraient de toute façon acheté des panneaux solaires, même sans aide. La question est de savoir si malgré ces effets d'aubaine pour certaines personnes, d'autres décident d'acheter un panneau solaire grâce à une incitation économique alors qu'ils ne l'auraient pas acheté autrement. C'est à ce moment-là qu'il y a une réelle efficacité de l'aide, que ce soit via une incitation budgétaire ou via un taux réduit de TVA. La question fondamentale est ensuite de savoir si le supplément de consommation vaut le coût budgétaire de la mesure. C'est tout le sujet de l'évaluation des mesures budgétaires, des mesures fiscales, et plus généralement des mesures de politique économique. La réponse à cette question ne peut être qu'une réponse donnée au cas par cas, produit par produit, consommation par consommation. Peut-on dire que lorsque l'on réduit le taux de TVA sur un produit, cela aura un impact suffisant sur la consommation pour justifier le fait que l'on va perdre X millions d'euros de TVA ?

Je ne peux en conclusion qu'appeler à plus d'évaluation, qui sont trop peu nombreuses et ne sont pas toujours conclusives.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci. Il reste encore une donnée à connaître dans ce débat. Combien coûtent ces taux réduits ?

**M. François Ecalle.** – Les taux réduits de TVA, pour beaucoup d'entre eux, sont des dépenses fiscales. Ils sont considérés comme ne relevant pas de la norme fiscale.

Cependant, tous les taux réduits de TVA ne sont pas des dépenses fiscales. C'est par exemple le cas du taux réduit sur les produits alimentaires, qui est le taux réduit le plus important.

De mémoire, le montant total des dépenses fiscales officielles, qui se trouve dans le rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances, doit être environ de 17 milliards d'euros. Mais il ne prend pas en compte tous les taux réduits. D'après des calculs qui datent de deux à trois ans, on doit arriver à un montant de 50 milliards d'euros pour l'ensemble des taux réduits.

**M. Christophe Pourreau.** – Le tome 2 des voies et moyens contient effectivement la liste des dépenses fiscales. Cette notion est toujours subjective puisqu'elle désigne des écarts par rapport à la norme de droit commun. Le choix qui a été fait en ce qui concerne les taux réduits de TVA a été de considérer comme des dépenses fiscales les taux réduits de TVA dont la vocation est à la fois de corriger les externalités et d'inciter à l'achat de tels biens ou de tels services. Les taux réduits qui ont plutôt une vocation sociale n'ont pas été considérés comme tels. Typiquement, le taux réduit sur les dépenses alimentaires n'a pas été retenu comme une dépense fiscale puisque ce taux n'incite pas les gens à acheter plus de biens alimentaires mais leur permet de réduire le coût d'achat de ces biens. C'est la même chose pour les taux réduits sur l'électricité ou les autres opérations de ce type.

En revanche, seront considérés comme des taux réduits de TVA les taux sur la restauration. On chercherait alors à inciter les gens à aller au restaurant. Autre exemple, un taux réduit sur la rénovation des logements serait un outil incitatif pour encourager la rénovation des logements et lutter contre le travail dissimulé.

Je suis donc d'accord avec les chiffres présentés par M. Ecalte, bien que je n'ai moi-même pas les chiffres exacts en tête. Typiquement, l'application d'un taux de TVA de 5,5 % sur les produits alimentaires coûte environ 22,5 milliards d'euros au budget de l'État. Le chiffre de 50 milliards d'euros paraît donc assez cohérent.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci pour vos contributions. Ce sujet peut devenir assez explosif et intervient dans un temps de dépenses incontrôlées. J'ai pour ma part souvent parlé d'une « valse des milliards ». Nous-mêmes au Sénat avons de nombreuses discussions sur les taux réduits de TVA lors des débats budgétaires.

Monsieur Ecalte, je ne peux donc que m'inscrire dans votre propos. Comment peut-on imaginer raisonnablement continuer dans cette voie, avec ce niveau de déficit budgétaire, alors que les comparaisons de résultats économiques ne sont pas à l'avantage de la France ?

Ce qui m'amène à faire une autre observation. Nous devons avoir une égalité de traitement entre États membres. Quelle Europe souhaitons-nous ? Une Europe faite de convergences, mais en faisant également de la territorialisation ?

Avec la crise sanitaire en France, on a ajusté les aides au point qu'elles deviennent illisibles. Je crains que le débat sur les taux réduits ne conduise aux mêmes difficultés.

De même, la crise a transformé notre perception des choses, les réalités comptables et budgétaires ne sont plus regardées, comprises et admises de la même manière dans notre société.

Ceci me conduit à poser une première question : avons-nous des évaluations claires qui donnent des résultats assez probants sur l'efficacité des taux réduits de TVA ?

La directive révisée précise que les États membres seront tenus de veiller à ce que les taux réduits soient avantageux pour les consommateurs finaux et que la fixation de ces taux poursuive un objectif d'intérêt général. Il faudra donc aussi évaluer les taux réduits actuellement en place. Est-ce que ce travail est en cours ? Si oui, quels sont vos premiers résultats ?

Enfin, sur les biens et services susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ils ne pourront plus bénéficier de taux réduits après 2030. Vous avez évoqué les grands secteurs concernés. Comment prévoyez-vous cette sortie progressive des taux réduits ? On a vu les conséquences d'un renforcement brutal de la taxe carbone il y a quelques années, qui a finalement porté un coup fatal à toute évolution de cette fiscalité.

Il faut préparer les consciences et les acteurs pour rendre ces mesures écologiques acceptables. À quels éléments de méthode pensez-vous pour préparer cette évolution des taux réduits de TVA ?

**M. Claude Raynal, président.** – Sur le sujet, évoqué à l'instant par le rapporteur général, de l'impact des mesures de taux réduits de TVA sur le prix payé par le consommateur final, constate-t-on que plus le secteur concerné est monopolistique ou oligopolistique, plus cette incidence sera faible et à l'inverse que plus le secteur est concurrentiel, plus cette incidence sera forte ?

**M. François Ecalle.** – Je ne prétends pas connaître tous les travaux existants sur les taux réduits de TVA. J'ai néanmoins à l'esprit des évaluations sur deux mesures de taux réduits importantes et relativement récentes : sur les travaux d'entretien du logement et sur la restauration. La France s'était battue pour appliquer ces taux réduits. Dans l'ensemble, ces mesures ne sont pas très efficaces et en effet, la baisse du taux de la TVA s'est, dans les faits, traduite par une hausse des prix hors taxe. Cet effet n'est pas entièrement négatif en soi puisque l'accroissement des marges qui en résulte pour les acteurs du bâtiment et de la restauration favorise l'investissement, à plus forte raison en France où nous connaissons des problèmes de marges pour les entreprises. En revanche, les effets sur l'emploi ont été très limités eu égard au coût budgétaire de ces mesures, par comparaison aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, qui sont à cet égard bien plus efficaces. Ces évaluations avaient notamment été reprises par le conseil des prélèvements obligatoires en 2015.

Plus généralement, toute évolution de la législation fiscale se confronte à la question de ce que les économistes appellent l'incidence fiscale. En effet, celui qui supporte effectivement l'impôt n'est pas toujours celui qui en est juridiquement redevable, car chaque agent économique a plus ou moins la possibilité de répercuter l'impact d'une hausse ou d'une baisse d'impôt sur d'autres agents : clients, salariés, fournisseurs, actionnaires, *etc.* Le sujet est donc extrêmement complexe. Cette incidence dépend beaucoup du pouvoir de marché des entreprises concernées, et du caractère plus ou moins concurrentiel du secteur. Une entreprise en situation de monopole ou d'oligopole aura beaucoup plus de facilité à récupérer à son profit une partie de la baisse de la TVA.

**M. Christophe Pourreau.** – Je n'ai rien à ajouter à ce qu'a dit M. Ecalle sur la question de l'évaluation de l'efficacité économique des taux réduits de TVA. Il s'agit d'un

sujet complexe qui a régulièrement donné lieu à des travaux d'évaluation, comme en témoigne le rapport relativement récent du conseil des prélèvements obligatoires publié en 2015. Les études économiques ou les travaux d'inspection se sont effectivement concentrés sur les mesures de taux réduits les plus coûteuses pour les finances publiques, soit celles appliquées dans le secteur de la restauration et des travaux d'entretien du logement.

Par ailleurs il est vrai que je n'ai pas le souvenir d'opérations pour lesquelles le législateur a souhaité appliquer un taux réduit de TVA et qui seraient revenues au taux normal par la suite.

La condition que vous évoquez selon laquelle l'application d'un taux réduit doit se faire au bénéfice des consommateurs et poursuivre un objectif d'intérêt général figure parmi les considérants de la nouvelle directive. Il s'agit d'un principe général plutôt que d'un réel principe juridique à l'aune duquel la Commission européenne pourrait effectivement accepter ou refuser l'application d'un taux réduit à une catégorie d'opérations éligible.

Le projet initial de la Commission était de soumettre l'application d'un taux réduit à la réalisation d'un test démontrant que la mesure se ferait bien au bénéfice des consommateurs. Cette idée apparaissait néanmoins peu opératoire et se heurtait au risque d'appréciations trop subjectives, et a donc été abandonnée. On est donc demeuré sur la logique actuelle : dans le champ des opérations éligibles listées dans l'annexe III de la directive, il est présumé que l'application d'un taux réduit se ferait au bénéfice du consommateur final et poursuivrait un objectif d'intérêt général. Les États membres pourront donc appliquer directement une telle mesure.

S'agissant des produits polluants, l'échéance fixée est encore assez lointaine : 2030 ou 2032. Les secteurs concernés sont bien identifiés. Il s'agit par exemple du taux réduit sur les bois de chauffage et sur les abonnements aux fournitures de gaz naturel. En France, la situation est un peu particulière puisqu'on applique des taux de TVA différents sur la part abonnement et sur la part consommation des livraisons de gaz naturel et d'électricité.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Sur le bois de chauffage, vous allez avoir du mal à faire comprendre aux Français la logique poursuivie. Il s'agit en effet d'une énergie décarbonée, qui n'est pas nocive si elle est utilisée à bon escient et dans des installations conformes aux normes de traitement des pollutions...

**M. Christophe Purreau.** – Il me semble qu'une distinction est faite dans la directive selon qu'il soit plus ou moins performant ou qu'il soit ou non le produit de déchets ou assimilés. Cela renvoie aux discussions en cours au Conseil sur la proposition de directive relative à la taxation des produits énergétiques. Ce texte prévoit les principes généraux d'imposition aux accises des différentes catégories de produits. Il prévoit en particulier une harmonisation accrue des tarifs d'imposition et une hiérarchisation de ces tarifs en fonction de la performance environnementale de ces produits. La question du traitement du bois de chauffage y est notamment abordée.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Ma première question s'adresse à M. Purreau. Je ne comprends vraiment pas que, d'un côté, la taxonomie européenne puisse considérer le gaz comme un outil de transition et permettre ainsi des investissements et que, de l'autre côté, on autorise une augmentation de la fiscalité des ménages sur la consommation de gaz alors qu'ils se trouvent déjà en grande difficulté dans le contexte actuel d'augmentation des prix de

l'énergie. Nous sommes dans un moment de grande confusion... Je m'interroge sur la position qui a pu être celle de la France sur ce sujet.

Ma seconde question s'adresse à M. Ecalle. Bien que vous sembliez douter de l'intérêt des mesures de taux réduits de TVA dans de nombreux domaines, une utilisation vertueuse de ces taux réduits ne vous semble pas possible pour aider à structurer certaines filières que l'on souhaite promouvoir comme celle du bio ou de la réparation ? Cela permettrait de baisser les prix des entreprises de ces filières par rapport à ceux de leurs concurrents proposant des produits similaires mais moins vertueux.

**M. Michel Canévet.** – M. Ecalle a évoqué dans son propos liminaire un certain nombre de considérations qui mériteraient un débat plus large, concernant la nécessité de maîtriser la dépense publique ainsi que l'impact des baisses de fiscalité. On peut par exemple observer à ce sujet que la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés n'a pas réduit le produit perçu par l'État, qui a même eu tendance à s'accroître. Baisser les taux peut donc avoir un impact positif sur les recettes.

Par ailleurs, il convient de se montrer vigilant sur les conséquences sur le commerce extérieur d'un certain nombre de dispositions fiscales. Si l'on baisse la TVA sur certains produits, je pense par exemple aux panneaux photovoltaïques, ne risque-t-on pas d'accroître notre déficit commercial, qui est déjà conséquent ?

Comme le rapporteur général, je m'inquiète également d'une éventuelle augmentation de la TVA sur le bois de chauffage, ce qui pénaliserait les territoires ruraux et risquerait je crois de provoquer certaines réactions.

Vincent Delahaye, qui a dû nous quitter, aurait par ailleurs souhaité évoquer la question d'une suppression de la TVA sur l'électricité et sur l'eau, qui sont des produits de première nécessité. Il est vrai que les factures d'électricité sont difficilement compréhensibles : l'abonnement est soumis à un taux de TVA de 5,5 %, la consommation à un taux de TVA de 20 %, la taxe sur la consommation finale d'électricité est à 20 %, la contribution au service public de l'électricité est à 20 %, la contribution tarifaire d'acheminement est à 5,5 %. Comment s'expliquent ces disparités ? Est-il logique d'appliquer la TVA sur ces autres redevances et taxes ? Supprimer la TVA sur l'électricité ne donnerait-il pas l'occasion de clarifier les choses, et éventuellement de flécher les autres contributions vers des budgets spécifiques dédiés à la transition énergétique ?

Enfin, sur la rénovation des logements, il me semble qu'il y a d'abord eu un taux de TVA au taux normal, abaissé à 5,5 % puis remonté à 10 %. Là encore, n'est-il pas souhaitable d'appliquer un taux de TVA qui soit le plus bas possible de façon à encourager la mise aux normes, la rénovation énergétique et acoustique du parc de bâtiments, ainsi que l'accès au logement dans notre pays. La baisse des coûts sur un poste aussi important pourrait être un levier pertinent.

**M. Marc Laménie.** – La TVA est une des principales recettes du budget de l'État, mais suscite aussi beaucoup d'interrogations. J'irai dans la continuité de Michel Canévet en posant la question en termes de lisibilité. Quand on regarde les factures d'eau potable et assainissement ou les factures d'électricité ou de gaz, il faut décliner l'application des taux avec notamment les taxes locales, celles des agences de l'eau, etc... Se pose donc la question de la simplification. J'aurais également deux interrogations concernant les collectivités territoriales. Il existe depuis de nombreuses années un fonds de compensation de la TVA qui



permet aux collectivités territoriales de récupérer une partie de la TVA, notamment pour leurs dépenses d'investissement et maintenant pour quelques dépenses de fonctionnement. Je voudrais donc quelques précisions sur l'impact de ce FCTVA. Une autre question : sujet particulièrement brûlant actuellement, celui du prix des carburants. Quel est votre point de vue concernant une baisse éventuelle du taux de TVA sur les carburants ?

**M. Jérôme Bascher.** – Admettons que nous gardions 21 ou 22 catégories de taux de TVA réduits, combien représente toutes choses égales par ailleurs une extension des taux réduits ? Par exemple, la TVA réduite sur le matériel médical profite uniquement aux personnes handicapées, qui elles-mêmes y auraient droit dans le cas où elles ne toucheraient pas une autre aide. Ainsi, nous avons l'impression qu'on a étendu le champ du taux réduit pour se faire plaisir et qu'en vérité, l'impact économique global est modeste. Disposons-nous d'une évaluation d'une fourchette de ce que pourrait coûter l'extension des taux ?

**M. Claude Raynal, président.** – Il faut avoir en tête le nombre d'amendements en loi de finances visant à baisser les taux de TVA pour lesquels nous ne disposons pas d'évaluation.

**M. Charles Guené.** – Ma question sera un peu provocatrice dans ce contexte car je partage l'avis de M. Ecalte selon lequel la baisse de TVA est peu efficace, parce qu'en général elle est absorbée par les acteurs économiques. Je partage également son avis sur le fait que nous disposons d'une relative faible marge de baisse des prélèvements obligatoires dans le contexte actuel. Je pense que la TVA a quand même un intérêt immense en ce qu'elle est neutre vis-à-vis de l'entreprise. Or, à l'heure actuelle, notre problème réside essentiellement dans la compétitivité de notre pays. Aussi, je pense qu'à chaque fois qu'on baissera la TVA, nous limiterons notre compétitivité et on financera, en fait, l'extérieur. La véritable question est de savoir quelles sont les marges d'augmentation de TVA que nous avons, en contrepartie de la baisse d'impôts nocifs à nos entreprises. Par ailleurs, nous devrions faire attention à une baisse de TVA, parce qu'il s'agit également d'une baisse d'une ressource pour les collectivités locales. Je pense que le sujet est plutôt de savoir si on ne devrait pas regarder nos marges de manœuvre en matière d'augmentation de TVA, comme l'ont fait la plupart des pays qui, aujourd'hui, sont plutôt en bonne forme.

**Mme Isabelle Briquet.** – Je reviens tout d'abord sur le manque de lisibilité du coût réel des produits, qui risque de s'aggraver puisque, si j'ai bien compris, nous aurons la possibilité de nous aligner dans les 18 mois qui suivent l'adoption de la directive sur le taux réduit de TVA pratiqué par un autre pays membre : il me semble que ça ne va pas aider les consommateurs à y voir plus clair dans le coût réel des produits. De même, j'ai des interrogations sur les effets pervers éventuels des taux réduits, puisque si le but est qu'ils profitent aux consommateurs et aux plus modestes d'entre eux, on voit bien qu'on rate la cible sur certains aspects. Vous avez cité tout à l'heure les travaux d'amélioration de l'habitat. Cependant, au regard de l'impact sur les consommateurs, le bilan est difficile à établir, notamment pour les ménages les plus modestes. Concernant les prévisions d'augmentation du taux de TVA pour le gaz et le bois de chauffage, j'ai une grande inquiétude sur le fait que ces mesures apportent un peu plus de justice sociale.

**M. Thierry Cozic.** – Je voudrais savoir si l'État français envisage d'étendre ou de diminuer aujourd'hui la liste des produits soumis à des taux réduits de TVA qui peuvent rentrer dans le champ de cette directive ? Est ce qu'il est déjà envisagé de modifier les taux de TVA d'un certain nombre de produits ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – La TVA est un sujet complexe pour lequel il n’y a pas de vérité ou pour lequel chacun a sa propre vérité, tant il est vrai qu’on peut plaider à la hausse comme à la baisse. Je confesse n’avoir pas lu la directive, mais je voulais savoir si elle comportait des incitations en direction des États membres pour lutter contre la fraude à la TVA. J’ai lu dans un document que cette fraude à la TVA représentait quelques 100 milliards d’euros par an au niveau communautaire. Ce n’est pas une petite somme, et je crois qu’on devrait s’y intéresser si on veut conserver les recettes qui en sont issues. J’évoque ce sujet parce que lorsque nous avons examiné le projet de loi de finances pour 2022 nous avons constaté que l’administration qui payait le plus lourd tribut en termes de suppression d’emplois, était l’administration des finances avec quelques 1 500 emplois supprimés. J’avais regretté cette situation à l’époque et j’avais indiqué, que plutôt que de se séparer de ces personnes, il était préférable de constituer une *task force* pour lutter contre la fraude fiscale. C’est pourquoi je me demande si cette directive TVA prévoit des dispositions qui inciteraient les États à mettre en place des outils pour mieux lutter contre la fraude à la TVA.

**M. Vincent Segouin.** – Si on baisse la TVA, on va avoir une baisse de prélèvements sur la consommation, notamment dans l’optique de préserver le pouvoir d’achat. Cependant, pour équilibrer le budget, qui n’est déjà plus équilibré depuis 40 ans, pour ne pas continuer de faire appel à la dette, ce que l’on fait aujourd’hui de manière artificielle, on préconise donc, en contrepartie, d’augmenter les prélèvements sur la production et le travail, vous me corrigez si vous n’êtes pas d’accord, au risque de baisser encore la compétitivité et au risque d’avoir un déficit de la balance commerciale qui a atteint des niveaux dramatiques. Donc ma question est simple : est-ce qu’on continue dans cette voie-là : préserver le pouvoir d’achat au détriment du travail et de la production ? Concernant ma deuxième question, je reprends ce que mon collègue Charles Guéné vient de dire : nos collectivités départementales et régionales touchent maintenant une part de la TVA. Si on réduit les taux de TVA, elles vont encore subir une baisse de leurs recettes sans rien pouvoir faire, sans rien pouvoir dire, alors qu’elles enregistrent des augmentations continues des dépenses sociales. Est-ce que vous pouvez nous confirmer ça ?

**M. Claude Raynal, président.** – Je voudrais dire que j’ai bien apprécié le début de l’intervention de François Ecalle consistant à dire « stop, ne touchons plus aux recettes ». Effectivement, cela me paraît être une question fondamentale. La suppression de la taxe d’habitation et la baisse des impôts de production font des ponctions de plusieurs dizaines de milliards d’euros, que l’on souhaite encore accroître alors qu’il ne faut pas réduire les recettes dans la période actuelle.

**M. François Ecalle.** – Une première question porte sur la restructuration de filières. Je ne vois pas d’obstacle à ce que des filières soient soutenues par un taux de TVA réduit si, au cas par cas, ces filières génèrent des externalités positives et que la baisse de la TVA est répercutée sur les prix du fait de la concurrence.

S’agissant du commerce extérieur, la TVA appliquée sur les produits de consommation est neutre en termes de compétitivité. Curieusement, la TVA a été très fortement harmonisée au niveau européen alors qu’elle n’entraîne pas de distorsions de concurrence. En fait la Commission européenne a longtemps voulu instaurer la TVA dans le pays d’origine, ce qui imposait l’application de taux minimums. Ce projet ayant été abandonné, on peut s’interroger sur l’utilité de l’harmonisation des réglementations de TVA. Une réduction généralisée des taux aurait un impact sur l’équilibre budgétaire, par la diminution des recettes, mais pas sur la compétitivité relative.

La TVA sur les accises n'a pas de justification claire, sauf pour des raisons budgétaires. Une suppression de cette TVA entraînerait toutefois un relèvement des accises et des réaffectations complexes de recettes.

Baisser globalement les taxes sur les carburants n'est pas une bonne idée, car on ne sait pas jusqu'où va aller le prix du pétrole, donc il serait risqué d'essayer de compenser les hausses de cette manière. D'ailleurs, si tous les pays consommateurs protégeaient leurs consommateurs des hausses de prix, cela inciterait les pays producteurs à continuer à relever ces mêmes prix.

Je ne crois pas que le projet de directive ait un effet sur la fraude à la TVA.

Enfin, si on diminue la TVA ou les autres prélèvements sur la consommation, il faudra en effet augmenter les autres prélèvements. Ce n'est pas de la TVA et des impôts sur la consommation que provient le niveau élevé du taux des prélèvements obligatoires en France par rapport à d'autres pays européens, mais des prélèvements sur le travail et le capital. Dans un monde idéal, j'assurerais la fonction de redistribution des revenus en jouant sur les prestations sociales sous condition de revenu et sur une hausse de l'impôt progressif sur le revenu, mais il serait préférable que la TVA ait un taux le plus unique possible : son objectif est d'alimenter les caisses de l'État et de financer les services publics.

**M. Christophe Pourreau.** – La TVA repose sur un principe général de neutralité, ce qui interdit en principe d'appliquer un taux différent à des produits ou des services substituables. Il serait donc difficile, par exemple, d'appliquer des taux différents à des produits recyclés et à des produits non recyclés, d'autant qu'il est difficile de distinguer précisément ces deux types de produits. C'est pourquoi la directive permet plutôt d'appliquer des taux réduits à des services de réparation.

L'assiette de la TVA est le prix total, taxes comprises, pour des raisons de neutralité et de simplicité. Sortir telle ou telle accise serait complexe et nécessiterait de trouver des recettes complémentaires.

Traditionnellement, les niveaux des taux de TVA étaient plutôt plus élevés en France que dans la moyenne européenne, du fait d'un taux normal relativement élevé. Toutefois, à la suite de la dernière crise financière, beaucoup de pays ont relevé ce taux et notre taux de 20 % est désormais dans la moyenne basse de l'Union européenne. En outre notre taux réduit de 5,5 % est très bas, de sorte que, au total, le rapport du produit de la TVA au PIB en France est inférieur à la moyenne. Je rappelle que le taux normal pourrait être porté à 25 % selon la directive et que l'application du taux réduit est une possibilité et pas une obligation. L'écart entre le taux normal et le taux réduit est important en France, d'où la création d'un taux réduit de 10 %.

Les principaux enjeux budgétaires liés au projet de directive ne tiennent pas à l'extension du champ des opérations bénéficiant d'un taux réduit : nous estimons par exemple que le passage à 5,5 % du taux, actuellement de 20 %, applicable aux équipements médicaux représenterait un enjeu de 850 millions d'euros. L'impact serait plus important pour les marges de manœuvre concernant l'application d'un taux super-réduit, voire d'un taux zéro, pour des catégories éligibles d'ores et déjà à un taux réduit, par exemple si on passait de 5,5 % à 0 % le taux de TVA applicable aux biens alimentaires, ce qui deviendra possible.

Le Gouvernement n'a pas encore affiché de projet sur la modification des taux de TVA.

Le projet de directive ne porte pas sur la fraude à la TVA. Suite à la loi anti-fraude adoptée en 2018, des équipes ont été constituées pour se consacrer spécifiquement à ce sujet. La faiblesse principale du système de la TVA est le mécanisme d'exonération des livraisons de biens intra-communautaires, avec les mécanismes de « carrousel ». La France plaide pour l'instauration d'un régime définitif de TVA. Je signale le projet de généralisation de la facturation électronique et du reporting sur les transactions entre assujettis, qui a fait l'objet d'une ordonnance : cet outil assurera un suivi instantané et exhaustif des opérations taxables à la TVA afin de lutter contre les schémas de fraude.

S'agissant du gaz, la situation est particulière puisqu'on applique des taux différents sur la part consommation et sur la part abonnement, ce qui pose des questions d'ordre juridique : la CJUE a rappelé récemment que des opérations constituant un tout indissociable sur le plan économique ne pouvaient pas faire l'objet de taux de TVA différents. La part abonnement est toutefois très réduite par rapport à la part consommation. Les dispositions votées en loi de finances, à savoir la réduction des taxes sur l'électricité, d'une part, et la faculté donnée au Gouvernement de réduire la taxe sur le gaz naturel si son prix augmente, d'autre part, portent sur des montants bien plus élevés que l'effet du taux réduit de TVA sur la part abonnement.

**M. Claude Raynal, président.** – Ce débat viendra devant nous au moment de l'application de la directive. Je vous remercie.

*La réunion est close à 12 h 15.*

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

**Samedi 15 janvier 2022**

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

*La réunion est ouverte à 11 h 35.*

**Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le  
code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte  
de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Après l'échec bien involontaire, pour ce qui nous concerne, de la commission mixte paritaire (CMP), nous examinons ce matin, en nouvelle lecture, le rapport sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, l'Assemblée nationale ayant terminé ses travaux tôt ce matin.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – La réunion de la CMP à l'Assemblée nationale fut féconde et j'ai été très surpris qu'un élément extérieur nous conduise à arrêter nos discussions au moment même où nous rejoignons la salle, après une suspension de la réunion, pour examiner les propositions de rédaction traduisant l'accord politique auquel nous étions parvenus. Certes, nous avons l'habitude, pour détestable qu'elle soit, de ces épiphénomènes, mais les conséquences de celui-ci sont tellement disproportionnées que certains se sont demandé s'il ne s'agissait pas là d'un prétexte pour rompre l'accord trouvé.

J'avais le sentiment que l'Assemblée nationale allait reprendre la plupart des points d'accord, mais j'ai malheureusement constaté qu'elle ne l'a fait qu'en partie. Nos collègues députés ne se sont pas sentis liés par cet accord qui, il est vrai, n'avait pas été formalisé. Même si nous n'y sommes pas non plus liés, je ne saurais, par souci de responsabilité, vous proposer d'en revenir au texte que nous avons adopté en première lecture. Le Sénat a adopté le passe vaccinal à une très large majorité. Outre les points d'accord avalisés par l'Assemblée nationale, je vous suggère donc de ne réinscrire que les dispositions concernant les modalités de l'application qui sont, à nos yeux, essentielles.

Le Sénat s'est massivement exprimé contre la vérification de la pièce d'identité du détenteur du passe vaccinal ou sanitaire en cas de doute. Telle n'était pas la position initiale de la commission, mais, au vu du grand nombre d'amendements déposés par quasiment tous les groupes, je ne puis vous proposer d'en rester aux dispositions initialement proposées par la commission, que l'Assemblée nationale a, habilement, adoptées. Je me suis donc rallié à la volonté politique très ferme exprimée par le Sénat.

Par ailleurs, la commission des affaires sociales va nous exposer sa position quant aux sanctions administratives qui s'ajouteraient aux sanctions pénales déjà prévues par le code du travail lorsque l'employeur ne remplit pas toutes ses obligations pour assurer la sécurité sanitaire de ses travailleurs. Mais je vous indique d'ores et déjà que nous allons vous proposer de supprimer cette disposition, comme nous l'avons fait en première lecture.

L'Assemblée nationale a accepté le régime unique pour les mineurs que nous avons proposé. Qu'il s'agisse d'une sortie scolaire, extrascolaire ou familiale, un passe vaccinal ne sera pas demandé aux mineurs. L'Assemblée nationale souhaitait fixer l'âge à seize ans, contre dix-huit ans. Nous nous sommes entendus sur ce point, car, dès l'âge de seize ans, le mineur peut décider de se faire vacciner sans l'accord de ses parents ; le corollaire de cette mesure est que le passe vaccinal lui soit appliqué.

Durant la commission mixte paritaire, nos collègues députés ont accepté l'attribution temporaire du passe vaccinal pour les non-vaccinés qui feront leur première injection dans les prochains jours s'ils présentent un test négatif pour accéder aux lieux publics, afin de leur laisser le temps nécessaire de faire la seconde injection. On part du postulat que les primo-vaccinés sont de bonne foi. C'est là une marque de respect pour nos concitoyens qui accepteront la démarche de la vaccination.

Enfin, nous avons fait adopter une disposition permettant au Premier ministre d'habiliter le préfet à ne pas appliquer le passe vaccinal dans les territoires où la situation le justifie. Cette mesure a été proposée pour les Antilles, afin de pallier une incorrection juridique introduite dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, qui prévoyait une entrée en vigueur de la loi différenciée à l'initiative des préfets. La portée de cet article est considérable en ce qu'il permet la territorialisation de la mise en place du passe vaccinal. De ce fait, il permettra la levée de cette mesure dans les départements où les risques épidémiques seront moindres, et ce afin de ne pas ennuyer inutilement la population.

**M. Alain Richard.** – Y compris en métropole ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Tout à fait.

Nous n'avons pas pu nous entendre sur la clause d'extinction automatique du passe vaccinal lorsqu'un certain nombre de critères auraient été réunis, une mesure à laquelle nous tenons beaucoup. Depuis le début de la crise sanitaire, nous demandons que les pouvoirs accordés au Gouvernement soient strictement encadrés par le Parlement. Je dois admettre qu'il n'est plus raisonnable de demander un nouveau vote d'ici au 31 juillet pour prolonger les moyens d'action du Gouvernement, comme nous l'avons fait en novembre dernier. D'ailleurs, en votant cette loi, nous prolongeons le dispositif dans son ensemble. Involontairement, le Gouvernement nous a donné satisfaction en sollicitant de nouveau le Parlement, ce qui valide rétrospectivement nos exigences quant aux conditions.

Comme nous n'avons pas obtenu d'accord sur ce point en CMP, je suis soucieux que le Sénat prévoie l'organisation, régulier d'un contrôle de la mise en œuvre du passe vaccinal au regard du débat qui anime notre pays quant à l'utilité de ce dernier. Jour après jour, on constate, au travers des déclarations des épidémiologistes et des chiffres que le Gouvernement publie, que la situation est extrêmement mouvante. Les tests de dépistage ne donnent d'ailleurs qu'une vision approximative de la réalité : si 360 000 personnes sont dépistées positives, sans doute y en a-t-il 500 000 ou 1 million qui ont été contaminées. Ces contaminations, il faut le reconnaître, ne donnent pas lieu à une thrombose des services hospitaliers, car l'épidémie évolue. Aussi, il importe que le contrôle parlementaire s'exerce dans sa plénitude, avec tous les moyens qui sont à notre disposition. À cet égard, je souhaite que l'ensemble des groupes politiques se rejoignent dans cette exigence. Les Français doivent avoir accès à toutes les données susceptibles d'évaluer l'effet sanitaire du passe vaccinal. Qui plus est, cette mesure nous permettra de sortir des polémiques et des controverses.

Nous donnons au passe vaccinal toutes ses chances, mais nous mesurons mal sa contribution à l'évolution de l'épidémie. Espérons simplement qu'il permettra aux plus vulnérables, à savoir les personnes non-vaccinées, de ne pas courir de risques durant cette période épidémique.

Je ne reviendrai pas sur les questions plus techniques. Considérons que les points d'accord trouvés en CMP demeurent même si celle-ci n'a pas été conclusive, tout en réaffirmant notre désaccord sur les points qui nous semblent essentiels. Nous montrerons ainsi que le Sénat approuve, dans son écrasante majorité, le passe vaccinal, mais qu'il reste attentif aux libertés publiques en s'opposant à des mesures qui ne sont pas au cœur du dispositif. Tel est l'équilibre que je vous propose d'adopter.

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, en remplacement de Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis.** – Cette nouvelle lecture ne doit pas nous conduire à rouvrir l'ensemble des sujets que nous avons examinés. En responsabilité, nous souhaitons que le passe vaccinal entre rapidement en application. La commission des affaires sociales a renouvelé son soutien à la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal, tout en réaffirmant son principal point de divergence, dont a parlé le rapporteur Bas, à savoir le refus de prévoir un nouveau régime de sanctions administratives pour les entreprises, lequel avait été très largement rejeté par le Sénat en première lecture. En conséquence, nous avons adopté l'amendement de suppression COM-43 du rapporteur à l'article 1<sup>er</sup> *bis* A.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mis à part quelques spécialistes, dont nous sommes, je crains qu'un grand nombre de Français n'aient du mal à suivre les événements.

Notre groupe étant clairement favorable à l'obligation vaccinale, nous avons jugé logique de voter pour le passe vaccinal en première lecture. Nous avons assorti notre vote de plusieurs considérations relatives aux libertés publiques. Il était notamment essentiel pour nous que les responsables d'établissements recevant du public (ERP) n'exercent pas de vérifications d'identité. Il y a eu à cet égard un vrai débat au Sénat, et un vote massif, par 303 voix contre 37, en faveur de cette position.

Nous avons été surpris de l'évolution qui s'est produite lors de la CMP. Alors que j'avais annoncé dès le départ que la question des libertés publiques et des contrôles d'identité constituait un point sur lequel nous ne pouvions transiger, j'ai cru comprendre que cette question était revenue sous la forme d'une ébauche de compromis susceptible d'être voté par la CMP. À la faveur de la ductilité de notre rapporteur, les choses ont cependant de nouveau changé et la position présentée ce matin, et qui consiste à refuser toute vérification d'identité par d'autres personnes que les forces de l'ordre, me convient parfaitement. Toutefois, nos collègues ont été quelque peu échaudés entre-temps, et il est difficile de s'y retrouver.

Je ne peux parler en outre que de l'accord putatif de la CMP, un événement fâcheux extérieur à la commission s'étant produit, sur lequel je ne reviendrai pas. Nous, qui siégeons au sein de cette CMP, avons appris par un canal extérieur un éventuel accord dont nous n'avions même pas idée.

Nous présenterons ce matin les mêmes amendements que ceux que nous avons déposés en première lecture.

Si notre commission vote en faveur de la suppression des vérifications d'identité, nous en prendrons acte. Ce nouveau revirement va dans le sens de ce que nous souhaitons depuis le début.

Cependant, alors que j'avais cru comprendre que la majorité du Sénat souhaitait un vote conforme, vous semblez décidés depuis quelques heures à ce que l'Assemblée nationale ait le dernier mot. En effet, si les deux mesures évoquées par Philippe Bas et Catherine Deroche sont supprimées, aucun accord n'est possible avec l'Assemblée nationale, laquelle se réunira donc dimanche pour voter son texte de manière définitive.

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'Assemblée nationale ne pourra se prononcer que sur les amendements qui auront été adoptés par le Sénat, le reste demeurant acquis.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Dès lors, pourquoi ne reprenons-nous pas l'amendement auquel tenait tant Philippe Bas et qui est conforme à sa position – constante au fil des douze textes relatifs à la gestion de la crise sanitaire – concernant la sortie du dispositif ? Cela ne changera rien si le Sénat reste fidèle à lui-même sur ce point.

M. le rapporteur serait-il d'accord pour que la commission des affaires sociales, par exemple, se dote des prérogatives d'une commission d'enquête afin de pouvoir exercer le contrôle de la mise en œuvre et de la sortie éventuelle du passe vaccinal ?

**M. Arnaud de Belenet.** – Je partage les quatre lignes rouges qui ont été tracées par notre rapporteur, à savoir la vérification de l'identité, les sanctions contre les employeurs – la proposition de l'Assemblée nationale de réduire simplement le montant de l'amende auquel ils seraient exposés était à cet égard inacceptable –, le compromis trouvé sur la mise en œuvre du passe vaccinal à partir de seize ans – même si certains de nos collègues persistent à plaider pour une mise en œuvre à partir de dix-huit ans – et la clause de péremption. Ce dernier point recouvre à la fois le pouvoir donné au préfet de suspendre l'exigence du passe vaccinal lorsque la situation sanitaire le permet, et la prise en compte de l'évolution de la situation sanitaire, susceptible de rendre le passe vaccinal inutile dans les mois à venir.

Notre assemblée a adopté plusieurs amendements utiles concernant notamment les jauges ou encore l'inclusion explicite des certificats de rétablissement et de contre-indication à la vaccination parmi les documents permettant d'accéder aux lieux donc l'accès est conditionné à la présentation d'un passe vaccinal. Ne serait-il pas judicieux d'envisager avec bienveillance des amendements de séance sur ces sujets, pour donner à l'Assemblée nationale une chance de retenir ces avancées ?

**M. Alain Richard.** – Sans surprise, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) est favorable à l'entrée en vigueur du passe vaccinal.

Sur les points sur lesquels nous avons émis des réserves ou des objections, la position du rapporteur a évolué. Il reste deux points en discussion.

Compte tenu du nombre de fraudes, qui laisse à penser que le nombre réel de non-vaccinés est moitié plus élevé que ce qui est annoncé, et même s'il s'agit d'un outil de dissuasion circonscrit, les vérifications d'identité dans les établissements recevant du public nous paraît souhaitable.



De même, il me semble nécessaire qu'un pouvoir de sanction limité et immédiat puisse être appliqué concernant la minorité d'entreprises qui mettent leurs salariés en difficulté en ne respectant pas les consignes sanitaires et portent ainsi préjudice à la grande majorité de celles qui appliquent la réglementation.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Monsieur le rapporteur, je suis surprise que vous n'évoquiez pas la clause de sortie du passe vaccinal. Cette proposition répondait en effet aux attentes de nombre de nos collègues et a été largement votée. Nous avons bien compris que le Gouvernement n'en voulait pas, ce qui n'est guère rassurant. Toutefois, si le choix de la majorité du Sénat est de pointer les quelques sujets devant être maintenus dans le texte, cet élément devrait à mon sens en faire partie. Quel est le sort que vous lui réservez ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'hypothèse de travail formulée par Jean-Pierre Sueur est sur la table. Puisqu'il existe une controverse sur l'efficacité tant du passe sanitaire que du passe vaccinal, nous cherchons un moyen pour que le Sénat, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels de contrôle, puisse accompagner le vote de cette loi de la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle permettant d'évaluer cette efficacité. Il faudrait qu'il soit doté pour ce faire de pouvoirs d'investigation, afin d'assurer que tous les éléments soient pris en compte. Les épidémiologistes et les représentants d'institutions de santé les mieux qualifiés devront pouvoir rendre compte, étape par étape, des effets du passe vaccinal.

Nous donnons sa chance à ce dispositif, mais nous ne lui donnons pas carte blanche. Si la preuve de sa réussite est apportée, nous serons confortés dans notre vote. Dans le cas contraire, nous pourrions prendre à témoin nos concitoyens de la nécessité de l'aménager ou de le supprimer. Le ministre l'ayant dit plusieurs fois, je ne doute pas d'ailleurs que lui-même soit très impatient, s'il était mis en place, de voir arriver le jour où nous pourrions le supprimer.

Il existe effectivement, monsieur de Belenet, quatre points principaux, y compris sur la territorialisation, qui revient par un biais que le débat n'a pas permis de mettre en lumière jusqu'à présent, mais que je ne manquerai pas de souligner.

Je ne suis pas favorable à la réouverture d'autres points de débat que les sujets essentiels. À ce stade de la discussion parlementaire, il faut prendre acte des points d'accord même s'ils ne reflètent pas les positions du Sénat exprimées en première lecture. Nous ne faisons jamais la loi du Sénat, nous faisons la loi du Parlement. Pour obtenir que soient inscrites dans la loi les dispositions auxquelles il est attaché, le Sénat doit renoncer à d'autres dispositions auxquelles il est favorable, mais qui lui paraissent moins importantes. Dans le processus législatif, le Sénat n'a jamais d'autre position. Sa seule force est sa capacité de convaincre et l'intérêt politique que le Gouvernement peut trouver à son engagement s'agissant de textes qui supposent l'adhésion de toute la population.

Si je partage le point de vue d'Alain Richard sur le rapprochement des positions des deux assemblées, qui est allé effectivement assez loin, nous avons un différend s'agissant du combat contre la fraude. Je ne crois pas que la faculté ouverte aux exploitants de cafés, restaurants et cinémas de demander éventuellement une pièce d'identité sera mise en œuvre. Une telle faculté s'avère plus compliquée à mettre en œuvre qu'une obligation légale comme celle qui s'applique pour le passe sanitaire. En effet, dans ce dernier cas, le restaurateur peut mettre en avant le risque de sanction pénale auquel il s'expose pour justifier sa démarche auprès de son client. *A contrario*, lui donner simplement la faculté de vérifier ou de ne pas

vérifier une pièce d'identité le placerait dans une situation qui s'apparenterait à celle d'un contrôle d'identité dans un cadre qui n'est pas approprié.

Je suis obligé de tenir compte de l'absence d'opérationnalité de ce dispositif, et du vote massif du Sénat en faveur du refus des vérifications d'identité par les responsables d'établissements recevant du public. Je propose donc de ne pas conserver cette disposition, qui relève à mon sens davantage de l'affichage politique que d'un souci opérationnel.

Madame de La Gontrie, je n'ai cessé de parler de ce qui peut se substituer au mécanisme d'auto-extinction du passe vaccinal. Nous avons inventé ce mécanisme faute de pouvoir imaginer un nouveau point d'étape avant le 31 juillet pour le vote par le Parlement de la prolongation des pouvoirs exceptionnels accordés au Gouvernement, et afin d'encadrer l'exercice de ces pouvoirs.

La réflexion qui pourrait être menée dans les prochains jours – et qui supposera certainement un accord entre tous les groupes –, vise, en utilisant toutes les ressources du Règlement de notre assemblée, à chercher à mettre en œuvre des pouvoirs d'investigation pour contrôler la mise en place du passe vaccinal, et ce, sous le regard de nos concitoyens. Nous pourrions ainsi vérifier si ce passe sert à quelque chose, comme nous l'espérons, ou ne sert à rien, comme nous le craignons. Pour l'instant, nous voulons donner sa chance à ce dispositif, c'est pourquoi nous le votons, mais la preuve par neuf est toujours nécessaire. Ce n'est pas un chèque en blanc.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Il s'agit d'appliquer la règle dite de « l'entonnoir ». Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions portant sur les articles restant en discussion relatifs aux prérogatives accordées aux autorités de l'État pour lutter contre la crise sanitaire, ainsi qu'aux contrôles et sanctions y afférents ; à la déclaration et la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires ; aux traitements de données mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de covid-19 ; à la contention et à l'isolement dans les établissements de santé chargés d'assurer les soins psychiatriques sans consentement.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Comme évoqué, je propose donc un avis défavorable à tous les amendements, sauf ceux relatifs à la vérification d'identité et aux sanctions administratives des entreprises.

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

*L'amendement COM-40 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-13.*

*L'amendement COM-14 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-15 et COM-41.*

*L'amendement COM-35 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-16.*

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-17, COM-18, COM-38, COM-19, COM-20, COM-34 et COM-39.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – S'agissant des amendements identiques COM-21 et COM-22, je rappelle qu'aucun contrôleur de la SNCF n'aura accès à une information médicale : c'est sur la base d'une déclaration sur l'honneur que le contrôle sera effectué, d'où un avis défavorable.

*Les amendements COM-21 et COM-22 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-23 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-33.*

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je suis favorable aux amendements identiques COM-42, COM-26, COM-37 et COM-44. Une unité se manifeste entre nous tous pour qu'il n'y ait pas de vérification d'identité dans les débits de boissons et restaurants.

*Les amendements COM-42, COM-26, COM-37 et COM-44 sont adoptés ; les amendements COM-5 et COM-27 deviennent sans objet.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement COM-28 rectifié vise à supprimer la sanction pour manquement à l'obligation de contrôle. Compte tenu de ce qui vient d'être voté, n'est-il pas logique de supprimer cette sanction ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement vise l'absence de contrôle du passe vaccinal, et non d'un document d'identité. Il n'y a donc pas de symétrie à prévoir.

*L'amendement COM-28 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-29 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Après l'article 1<sup>er</sup>***

*Les amendements COM-3 et COM-36 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

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

*Les amendements de suppression COM-30 et COM-43 sont adoptés.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A est supprimé.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> septies A (supprimé)**

*L'article 1<sup>er</sup> septies A demeure supprimé.*

**Articles 1<sup>er</sup> septies, 1<sup>er</sup> octies, 1<sup>er</sup> nonies A**

*Les articles 1<sup>er</sup> septies, 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> nonies A sont successivement adoptés sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> nonies B (supprimé)**

*L'article 1<sup>er</sup> nonies B demeure supprimé.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> duodecies est adopté sans modification.*

**Article 2**

*L'amendement COM-31 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

**Article 3**

*Les amendements COM-8, COM-6, COM-7, COM-11, COM-9 et COM-12 ne sont pas adoptés.*

*L'article 3 est adopté sans modification.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous ne prenons pas part au vote sur l'ensemble du texte à ce stade, compte tenu de la situation complexe et changeante. Notre groupe se réunira avant la séance publique pour statuer.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. Loïc HERVÉ	40 rect.	Suppression du passe vaccinal et du passe sanitaire	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	10	Date de fin des prérogatives exceptionnelles accordées au Gouvernement pour lutter contre l'épidémie	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. VAUGRENARD	13	Campagnes de communication pour inciter les gestionnaires de transports en commun à étudier les équipements de traitement de l'air ou des surfaces les plus adaptés aux spécificités de leurs véhicules	<b>Rejeté</b>
Mme Sylvie ROBERT	14	Caractère proportionnel de la réglementation édictée par le Gouvernement	<b>Rejeté</b>
M. JOMIER	15	Possibilité d'imposer un examen bi-hebdomadaire de dépistage dans les écoles, collèges et lycées	<b>Rejeté</b>
M. LEVI	41	Fixation des jauges des stades et des salles de spectacle	<b>Rejeté</b>
Mme MULLER-BRONN	35	Amendement de précision	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	16	Objectifs alloués au passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
M. HOUPERT	1	Suppression de passe vaccinal et rétablissement du passe sanitaire pour les plus de 16 ans	<b>Rejeté</b>
M. CHANTREL	17	Critères permettant d'imposer le passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	18	Inclusion explicite du certificat de rétablissement parmi les documents permettant d'obtenir un passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	38	Inclusion explicite du certificat de rétablissement parmi les documents permettant d'obtenir un passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	19	Inclusion explicite des certificats de contre-indication parmi les documents permettant d'obtenir un passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	20	Suppression du passe vaccinal et du passe sanitaire pour les moins de 18 ans	<b>Rejeté</b>
Mme MULLER-BRONN	34	Suppression du passe vaccinal pour les moins de 18 ans	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	39	Suppression du passe vaccinal pour les moins de 18 ans	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	21	Maintien du passe sanitaire pour les transports publics interrégionaux	<b>Rejeté</b>
Mme Sylvie ROBERT	22	Maintien du passe sanitaire pour les transports publics interrégionaux	<b>Rejeté</b>
Mme MULLER-BRONN	32	Maintien du passe sanitaire pour les transports publics interrégionaux	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	23	Intégration des convocations devant une juridiction ou une autorité administrative parmi les motifs impérieux permettant de présenter un test négatif pour l'accès aux transports publics interrégionaux	<b>Rejeté</b>
Mme MULLER-BRONN	33	Ajour du motif d'ordre professionnel parmi les motifs impérieux permettant de présenter un test négatif pour l'accès aux transports publics interrégionaux	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	24	Critères permettant d'imposer le passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
M. HOUPERT	4	Retrait des centres commerciaux et les grands magasins de la liste des établissements pouvant être soumis à un passe sanitaire ou vaccinal	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SUEUR	25	Suppression de la possibilité d'exiger un cumul du justificatif de statut vaccinal avec un test négatif	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	42	Suppression de la possibilité pour les personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un passe sanitaire d'effectuer de demander un document d'identité afin de vérifier la concordance des éléments d'identité des deux éléments	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	26	Suppression de la possibilité pour les personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un passe sanitaire d'effectuer de demander un document d'identité afin de vérifier la concordance des éléments d'identité des deux éléments	<b>Adopté</b>
Mme MULLER-BRONN	37	Suppression de la possibilité pour les personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un passe sanitaire d'effectuer de demander un document d'identité afin de vérifier la concordance des éléments d'identité des deux éléments	<b>Adopté</b>
M. Loïc HERVÉ	44	Suppression de la possibilité pour les personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un passe sanitaire d'effectuer de demander un document d'identité afin de vérifier la concordance des éléments d'identité des deux éléments	<b>Adopté</b>
M. HOUPERT	5	Exception de la vérification d'identité pour les personnes suivant un parcours de changement de sexe	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. SUEUR	27	Monopole des personnes dépositaires de l'autorité publique pour effectuer les vérifications d'identité	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. SUEUR	28 rect.	Suppression de l'aggravation des peines prévue à la suite d'un manquement par un professionnel du contrôle du passe vaccinal	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	29 rect.	Suppression du dispositif de « repentir » pour les personnes ayant commis une infraction liée à l'absence de passe qui décideraient de se faire vacciner	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. HOUPERT	3	Création d'un statut d'objecteur de vaccination	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme MULLER-BRONN	36	Création d'un statut d'objecteur de vaccination	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis A</b>			
M. JOMIER	30	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Mme DESEYNE, rapporteur pour avis</b>	43	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
M. LECONTE	31	Précisions des données strictement nécessaires	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 3</b>			
M. SUEUR	8	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées et en capacité de saisir le juge	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	6	Conditions respectant la dignité du patient	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	7	Encadrement des mesures d'isolement ou de contention en soins libres	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	11	Indication aux personnes informées de leur droit de saisir le juge	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	9	Indication aux personnes informées de leur droit de saisir le juge	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	12	Intégration de la personne de confiance au champ des personnes informées	<b>Rejeté</b>

*La réunion, suspendue à 12 h 20, est reprise à 17 h 25.*

### **Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons les amendements de séance en nouvelle lecture sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

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

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

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 27.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cet amendement est pourtant intéressant ! Il vise à développer les campagnes de communication pour inciter les gestionnaires de transports en commun à s'équiper en solutions de traitement de l'air et des surfaces. Je ne comprends pas votre position. Dans la mesure où vous avez renoncé à un vote conforme sur ce texte, pourquoi dès lors refusez-vous d'adopter d'autres amendements, qui pourraient d'ailleurs être repris par l'Assemblée nationale ? Cela montrerait que le travail de notre assemblée n'est pas inutile.

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

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 25 et 53.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ces amendements, qui concernent la fin des prérogatives exceptionnelles accordées au Gouvernement pour lutter contre l'épidémie, ne font pourtant que reprendre la position défendue par notre commission en octobre dernier...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – J'ai aussi défendu certaines positions que vous n'avez pas toujours acceptées, comme celle sur les vérifications d'identité. Peut-être regrettez-vous alors, puisqu'il vous semble si important de suivre mes positions, que j'aie présenté un amendement ce matin pour supprimer les vérifications d'identité ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Philippe Bas s'est toujours battu pour prévoir une clause de revoyure concernant la sortie de l'état d'urgence. Nous l'avons soutenu en ce sens et c'est pourquoi nous avons repris sa proposition dans cet amendement. Cela ne signifie pas pour autant que nous sommes toujours d'accord avec ses propositions. Mais nous ne pouvons que soutenir sa position sur les vérifications d'identité.

**M. Alain Richard.** – Je me permettrai une petite remarque malicieuse. Jean-Pierre Sueur exprime régulièrement son regret qu'il n'y ait plus de deuxième lecture sur la plupart des textes que le Parlement examine. Or, pour une fois que la navette se poursuit, il propose de refaire la première lecture... Il me semble que cela n'est pas conforme à la raison d'être d'une nouvelle lecture.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 25 et 53.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 8 et 41.

**M. Loïc Hervé.** – L'amendement n<sup>o</sup> 41 vise à interpellier le Gouvernement sur les jauges dans les stades et les salles de spectacle. Certes, la définition de leurs modalités relève du pouvoir réglementaire, mais il serait bon d'obtenir des engagements de la part du Gouvernement pour qu'il les revoie. Notre amendement répond à une demande forte des fédérations sportives et de tous les territoires.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Compte tenu de ces explications, je demanderai en séance le retrait de ces amendements, et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 8 et 41, et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 28 vise à introduire un critère de proportionnalité dans la définition des jauges applicables aux établissements recevant du public. Il poursuit le même objectif que le texte qui avait été établi par le Sénat.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable, la commission avait privilégié une autre solution, et il ne s'agit pas d'un sujet essentiel dans la position adoptée par le Sénat.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 28, de même qu'à l'amendement n<sup>o</sup> 5.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 48, 30, 23, 26, 31, 1 et 33 qui sont identiques, 2, 32, 34 rectifié, 16, 35, 37 et 50 qui sont identiques, et 39.



**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne comprends pas bien pourquoi vous êtes défavorable à l'amendement n° 26, qui reprend un de vos amendements adoptés en première lecture.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Si nous n'étions pas en période électorale, j'aurais proposé à la commission de prévoir un nouveau vote du Sénat au plus tard trois mois après l'adoption du texte. Néanmoins, si je l'avais fait, il aurait été facile de me répondre qu'il est certes possible de réunir à tout moment le Parlement, mais qu'il est tout de même compliqué de le faire en période d'élections présidentielle ou législatives. Compte tenu de ces circonstances particulières, je n'ai donc pas proposé en première lecture de réaffirmer la position constante du Sénat sur ces textes.

C'est la raison pour laquelle j'ai été conduit à faire la proposition que vous avez reprise. S'il n'est pas possible de prévoir dans la loi une date à laquelle le Parlement devra se prononcer sur la prolongation des mesures exceptionnelles pour lutter contre la covid-19, je peux au moins proposer que nous encadrions, par des critères, la mise en œuvre de ces mesures.

Nous avons sauvé la territorialisation : une disposition prévoit que, sur instruction du Premier ministre, le préfet peut prendre des dispositions tenant compte des caractéristiques particulières du territoire.

J'ai proposé que l'ensemble des groupes politiques de notre assemblée s'entendent pour que nous soyons aux avant-postes de l'évaluation de la mise en œuvre du passe vaccinal.

Le moment est venu de rechercher le plus large accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat : j'ai souhaité me rapprocher autant qu'il était possible, sauf sur certains sujets, de l'entente qui s'était nouée au sein de la commission mixte paritaire avant qu'un regrettable évènement extérieur ne vienne en perturber le bon dénouement.

Le Sénat ne doit pas renoncer à ses convictions, mais il faut trouver des solutions pragmatiques dans le cadre de la négociation entre les deux assemblées. Nous avons renoncé à la disposition en question moyennant de nombreux pas dans notre direction accomplis par la majorité parlementaire.

**M. Loïc Hervé.** – La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a exprimé à de nombreuses reprises son souhait qu'une évaluation de l'utilité du passe sanitaire soit réalisée. L'étude d'impact du projet de loi comprend très peu de données chiffrées.

Dans la période politique qui s'ouvre, il faut que nous soyons certains de disposer d'éléments permettant d'objectiver la situation, afin de voir si le passe vaccinal est utile. Nous savons que le passe sanitaire n'a pas empêché la cinquième vague, qui est la plus massive et la plus contagieuse. Peut-être que le passe vaccinal permettra de boucher les trous dans la raquette, même si je n'y crois pas...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les arguments du rapporteur auraient été plus pertinents si la commission mixte paritaire avait débouché sur un accord. Comme ce n'est pas le cas, rien ne nous empêche de reprendre le dispositif prévu. Si nous l'adoptons, l'Assemblée nationale pourrait reprendre ce dispositif lors de son ultime vote.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 48, 30, 23, 26, 31, 1, 33, 2, 32, 34 rectifié, 16, 35, 37, 50 et 39.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 56 et 6 rectifié *bis*.

**M. Loïc Hervé.** – J’ai déposé l’amendement n<sup>o</sup> 6 rectifié *bis* pour faire suite au débat que nous avons eu en séance cette semaine. Un amendement similaire avait déjà été adopté par le Sénat en octobre 2021.

L’amendement porte sur « les lieux d’exercice de la démocratie ». Par cohérence, le Sénat devrait rappeler sa position sur ce point dans la perspective des élections à venir. Le Gouvernement n’a pas pris d’engagement, Mme Bourguignon ne se levant même pas pour donner son avis...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je rappelle la position du Sénat : l’amendement est satisfait. C’est la raison pour laquelle j’y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 56 et 6 rectifié bis.*

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

Auteur	N <sup>o</sup>	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
M. DOSSUS	7	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	47	<b>Défavorable</b>
M. Loïc HERVÉ	3 rect.	<b>Défavorable</b>
M. VAUGRENARD	27	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	25	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	53	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	8	<b>Demande de retrait</b>
M. LEVI	41	<b>Demande de retrait</b>
Mme Sylvie ROBERT	28	<b>Demande de retrait</b>
M. FOLLIOU	5	<b>Demande de retrait</b>
M. JOMIER	29	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	48	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	30	<b>Défavorable</b>
M. HOUPERT	23	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	26	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CHANTREL	31	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	1	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	33	<b>Défavorable</b>
Mme BELRHITI	2	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	32	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	34 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	16	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	35	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	37	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	50	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	39	<b>Défavorable</b>
M. Loïc HERVÉ	43 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. HOUPERT	24	<b>Défavorable</b>
Mme DREXLER	42	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	38	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	14	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	4 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	9	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	49	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	44	<b>Défavorable</b>
M. Loïc HERVÉ	45 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	52	<b>Défavorable</b>
M. Cédric VIAL	46	<b>Défavorable</b>
M. RAVIER	56	<b>Défavorable</b>
M. Loïc HERVÉ	6 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. DOSSUS	13	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis A (Supprimé)</b>		
M. DOSSUS	11	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis</b>		
M. DOSSUS	12	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> octies</b>		
M. RAVIER	55 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> nonies B (Suppression maintenue)</b>		
Mme ASSASSI	51 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	10 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
Mme ASSASSI	54	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	40	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
Mme PONCET MONGE	15	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	19	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	18	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	17	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	21	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	20	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	22	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 17 h 45.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 40.*

**Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration  
et portant diverses dispositions de simplification de l'action publique locale –  
Désignation des candidats à la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Mathieu Darnaud, Mme Françoise Gatel, Mme Sophie Primas, M. Éric Kerrouche, M. Didier Marie, M. Alain Richard, comme membres titulaires, et de Mme Dominique Estrosi-Sassone, M. Alain Milon, M. Daniel Gueret, Mme Valérie Létard, Mme Laurence Harribey, Mme Maryse Carrère et Mme Cécile Cukierman, comme membres suppléants de*

*l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses dispositions de simplification de l'action publique locale.*

### **Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Christophe-André Frassa, Mme Frédérique Puissat, M. Olivier Henno, Mme Florence Blatrix Contat, M. Serge Mérillou, M. Ludovic Haye, comme membres titulaires, et de M. Serge Babary, Mme Françoise Dumont, Mme Claudine Thomas, M. Arnaud de Belenet, M. Franck Montaugé, M. Henri Cabanel et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.*

### **Demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission des affaires sociales pour mener une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 - Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur sa recevabilité**

*La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission des affaires sociales pour mener une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.*

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – La commission des affaires sociales a demandé ce jour l'attribution des prérogatives de commission d'enquête pour mener une mission d'information sur « l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 », pour une durée de six mois.

Cette initiative de la commission des affaires sociales traduit le souhait d'exercer un contrôle parlementaire effectif sur la mise en œuvre du passe vaccinal, qui a fait consensus lors de nos débats ces derniers jours.

En application de l'article 22 *ter* de notre Règlement, notre commission doit se prononcer sur la recevabilité d'une telle demande lorsqu'elle n'émane pas d'elle. Elle sera examinée cet après-midi par la Conférence des présidents, aux fins de son éventuelle inscription à l'ordre du jour du Sénat.

Je constate que cette demande détermine avec précision l'objet et la durée de la mission, laquelle n'excède pas six mois, et qu'elle respecte l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

D'une part, elle n'a pas pour effet d'octroyer des prérogatives de commission d'enquête sur un objet pour lequel elles ont déjà été octroyées à une commission pour des travaux achevés depuis moins de douze mois, ou sur lequel une commission d'enquête a achevé ses travaux depuis moins de douze mois.

D'autre part, elle porte sur la gestion de services publics, puisque la commission des affaires sociales devrait conduire ses investigations sur l'évaluation d'une politique de santé publique, à savoir la pertinence de la mise en œuvre du passe vaccinal compte tenu de l'évolution de l'épidémie de covid-19.

Dans ces conditions, je vous invite à constater la recevabilité de cette demande de la commission des affaires sociales.

*La commission constate la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission des affaires sociales pour mener une mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.*

### **Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons maintenant les amendements de séance déposés sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Nous commençons par l'examen des amendements du rapporteur.

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

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

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 94 concerne la définition des lanceurs d'alerte. L'article 6 de la loi Sapin 2 définit la notion de lanceur d'alerte et, par ce biais, fixe les conditions de fond qui doivent être remplies pour qu'un lanceur d'alerte bénéficie du régime de protection.

Lors de notre réunion du 15 décembre dernier pour l'établissement du texte de la commission, nous avons approuvé le choix fait par l'Assemblée nationale de supprimer le critère lié au caractère désintéressé de l'alerte, critère qui laisse au juge une marge d'appréciation que l'on peut estimer excessive. Nous avons également accepté que les informations révélées puissent fournir seulement des soupçons raisonnables qu'une violation a été commise, alors que le droit en vigueur exige que la violation soit manifeste.

En revanche, nous avons apporté deux modifications au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Premièrement, nous avons considéré que l'application du régime de protection, en particulier de l'irresponsabilité pénale et civile des lanceurs d'alerte qui portent atteinte à des secrets protégés ou violent une obligation de discrétion ou de confidentialité, ne se justifiait que si les faits signalés ou divulgués présentaient un degré de gravité suffisant.

Deuxièmement, alors que la loi Sapin 2 inclut dans le régime de l'alerte le signalement ou la divulgation de faits constitutifs d'une « menace » ou d'un « préjudice pour l'intérêt général », nous nous étions inspirés des termes de la directive en substituant à ces formules une référence aux actes ou omissions qui vont « à l'encontre des objectifs »

poursuivis par les règles de droit. Sans emporter de conséquences majeures sur le fond, cette modification était motivée par le respect de la séparation des pouvoirs.

Contrairement aux arguments qui ont pu être avancés, cette seconde modification n'aurait pas entravé l'action des lanceurs d'alerte de bonne foi. Cette rédaction n'aurait pas du tout empêché Irène Frachon de lancer l'alerte sur le scandale du Mediator, ni Antoine Deltour de lancer l'affaire Luxleaks.

Néanmoins, je suis sensible aux inquiétudes qui se sont exprimées et aux critiques selon lesquelles les modifications apportées en commission pourraient affecter l'intelligibilité de la loi pour un lecteur non averti. Je peux également concevoir qu'une définition duale des informations qui entrent dans le régime de l'alerte puisse compliquer la tâche des administrations et des entreprises, lesquelles devront mettre en place des canaux de signalement interne et déterminer quels signalements entrent dans le champ du régime légal de l'alerte.

Dans un souci de compromis, je vous propose donc de revenir à la définition de la notion de lanceur d'alerte prévue par le texte de l'Assemblée nationale, tout en maintenant ailleurs des garanties suffisantes pour éviter des dérives, notamment une condition liée à la gravité des faits pour que des informations puissent être divulguées publiquement sans signalement préalable.

**M. Didier Marie.** – Cette rédaction me paraît plus sage.

**M. Ludovic Haye.** – J'approuve totalement cette nouvelle rédaction. Mais qui juge de la gravité ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Je me félicite de cette modification qui clarifie les choses. Catherine Morin-Desailly a décidé de déposer un amendement sur le critère de gravité, que nous avons rectifié pour le rendre identique à celui de Mme le rapporteur, en vue de répondre aux nombreuses inquiétudes qui ont été exprimées et que j'estime fondées. Je remercie Catherine Di Folco de sa démarche.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Il reviendra au juge de juger de la gravité du danger.

*L'amendement n° 94 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 95 clarifie la portée des exceptions liées à certains secrets protégés et il améliore l'articulation du régime général d'alerte avec les régimes sectoriels.

*L'amendement n° 95 est adopté.*

### **Article 3**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 96 reprend une précision qui figurait dans le texte de l'Assemblée nationale.

*L'amendement n° 96 est adopté, de même que l'amendement de précision n° 97.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 98 précise les conditions de mutualisation des moyens liés au recueil et au traitement des signalements internes. Il vise à inscrire dans le nouveau code général de la fonction publique une disposition permettant aux centres de gestion de mettre à disposition de l’ensemble de leurs communes membres, ainsi que des établissements publics du bloc communal, un dispositif mutualisé.

*L’amendement n° 98 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 99 est de coordination.

*L’amendement n° 99 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 100 prévoit que, lorsque la divulgation publique d’informations porte atteinte aux intérêts de la défense et de la sécurité nationale, le régime de protection de la loi Sapin 2 ne s’applique que si le lanceur d’alerte a préalablement signalé les faits à l’autorité compétente, sans obtenir de réponse appropriée dans le délai imparti.

*L’amendement n° 100 est adopté.*

#### **Article 5**

*L’amendement de précision n° 101 est adopté.*

#### **Article 6**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 102 vise à codifier, au sein du nouveau code général de la fonction publique, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars prochain, les dispositions relatives aux agents publics.

*L’amendement n° 102 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 103 rectifié aligne le statut des militaires sur celui des fonctionnaires civils en ce qui concerne la protection des lanceurs d’alerte.

*L’amendement n° 103 rectifié est adopté.*

#### **Article 8**

*L’amendement rédactionnel n° 104 est adopté.*

#### **Article 11 ter**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 105 procède à des améliorations rédactionnelles.

*L’amendement n° 105 est adopté.*



## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

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

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 37 est contraire à la position de la commission en ce qu’il inclut parmi les lanceurs d’alerte les personnes morales à but non lucratif. Qui plus est, il est incompatible avec l’amendement que nous avons adopté précédemment.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 37.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – En raison du vote intervenu précédemment, mon avis est également défavorable aux amendements n°s 67, 1 et 21.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n°s 67, 1 et 21.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 2 et 25 reprennent la définition du lanceur d’alerte que je vous ai proposée, mais réintroduisent une formule ambiguë du texte adopté par l’Assemblée nationale. Aussi, j’émet un avis favorable à ces deux amendements si leurs auteurs acceptent de les rectifier en supprimant le paragraphe II.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 2 et 25, sous réserve de rectification.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Comme l’a fait observer Nathalie Goulet, l’amendement n° 66 rectifié a été corrigé en vue de le rendre identique à mon amendement. Je suis donc favorable aux amendements identiques n°s 66 rectifié et 72.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 66 rectifié et 72.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 41 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 41, de même qu’aux amendements n°s 38 et 39.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 3 et 40 visent à supprimer la dérogation relative au secret des délibérations judiciaires, au secret de l’enquête et de l’instruction. Ils sont incompatibles avec l’amendement que nous avons adopté. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 3 et 40.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 20, qui concerne l’exclusion du régime de l’alerte des informations dont l’obtention résulte d’une infraction pénale autonome, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 20.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 4 et 58, ainsi que l’amendement n° 34, qui visent à créer un droit d’alerte sur des informations

couvertes par le secret de la défense nationale, sont également contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 4, 58 et 34.*

## **Article 2**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement n° 78 du Gouvernement qui supprime une référence.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 78.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 5 et 22 visent à accorder aux personnes morales à but non lucratif le statut de facilitateur, disposition que la commission a supprimée. En conséquence, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 5 et 22, de même qu’à l’amendement n° 42 et aux amendements identiques n<sup>os</sup> 26, 68 et 73.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 43 a pour objet d’insérer le mot « tiers » après les mots « personnes physiques ». Qu’est-ce que cela signifierait ? Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 43.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 27 rectifié et 6 visent à octroyer le bénéfice du régime de protection à certaines catégories de personnes morales qui effectueraient un signalement ou une divulgation pour le compte d’un lanceur d’alerte, personne physique. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 27 rectifié et 6.*

## **Après l’article 2**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 46 vise à accorder le statut de réfugié aux lanceurs d’alerte. Cet amendement est satisfait sur le fond : si un lanceur d’alerte fait l’objet de persécutions dans son pays d’origine, il peut déjà se voir reconnaître la qualité de réfugié en France. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 46 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 57 autorise le lanceur d’alerte à se constituer partie civile dans toute instance pénale liée aux faits qu’il a signalés ou divulgués.

Une telle disposition nous semble dangereuse, car elle a pour objet de permettre au lanceur d’alerte de mettre en mouvement l’action publique, alors même qu’il ne serait pas personnellement lésé par l’infraction. Autrement dit, l’amendement est un moyen détourné d’introduire dans notre droit ce que l’on appelle « l’action populaire », c’est-à-dire la faculté pour toute personne de provoquer un procès pénal sur n’importe quel fait, en faisant fi des

prérogatives du procureur de la République, à qui il appartient d'apprécier l'opportunité des poursuites. En conséquence, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.*

### **Article 3**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Par cohérence, avis favorable à l'amendement n° 79 du Gouvernement qui supprime une référence.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 79.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 24 vise à conférer une forme d'extraterritorialité aux dispositions de la loi Sapin 2 qui ont trait aux signalements effectués « en interne » par les salariés de sociétés. La question du champ d'application territorial des dispositions relatives au signalement interne se pose effectivement. Toutefois, je me demande si cet amendement répond parfaitement à cette question. J'émet un avis défavorable à cet amendement, mais j'interrogerai le Gouvernement sur ce sujet.

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

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 10 et 30 prévoient d'étendre le bénéfice du régime de protection aux lanceurs d'alerte anonymes dont l'identité serait révélée par la suite. L'objectif poursuivi me semble satisfait par le texte. La proposition de loi ne subordonne pas le bénéfice du régime de protection au fait que le lanceur d'alerte ait divulgué son identité, même si les dispositions qui prévoient qu'une réponse est apportée à un signalement ne peuvent trouver à s'appliquer en cas de signalement anonyme. Aussi, je vous propose d'adopter le sous-amendement n° 106 pour apporter les précisions nécessaires.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, j'émettrai un avis favorable à ces deux amendements.

*Le sous-amendement n° 106 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 10 et 30, sous réserve de l'adoption du sous-amendement.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 77 est incompatible avec l'amendement que nous avons adopté concernant la mutualisation de la procédure de signalement interne. Il supprime toutes les dispositions relatives aux groupes de sociétés. Avis défavorable à cet amendement, ainsi qu'aux amendements identiques n<sup>os</sup> 7 et 28 et à l'amendement n° 45.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 77, 7, 28 et 45.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 8 et 36 rectifié ainsi que l’amendement n<sup>o</sup> 48 rectifié visent à accorder le statut de salarié protégé aux référents alerte. Je demanderai l’avis du Gouvernement, d’autant que le référent harcèlement sexuel ou le référent déontologue ne bénéficient pas actuellement du statut de salarié protégé.

*La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 8, 36 rectifié et 48 rectifié.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 74, les amendements identiques n<sup>os</sup> 9 et 44, ainsi que les amendements identiques n<sup>os</sup> 23 et 29 sont contraires à la position de la commission et incompatibles avec l’un des amendements que nous avons adoptés précédemment.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 74, 9, 44, 23 et 29.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 35 a trait aux conditions de divulgation publique d’informations sans signalement préalable. J’y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 35.*

#### **Article 4**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – La directive européenne protège strictement la confidentialité de l’identité des auteurs de signalement. Or le texte de l’Assemblée nationale autorisait la divulgation de l’identité de l’auteur du signalement à l’autorité judiciaire, sans autre condition. Pour mieux protéger les lanceurs d’alerte et mieux nous conformer à la directive, notre commission a prévu que cette exception ne s’applique que lorsque les personnes chargées du recueil ou du traitement des signalements sont « tenues de dénoncer les faits » à l’autorité judiciaire.

Par l’amendement n<sup>o</sup> 80, le Gouvernement propose de revenir sur cette garantie, imposée par le droit européen. En conséquence, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 80.*

#### **Après l’article 4**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 54 et 71 rectifié, qui concernent les attributions de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d’environnement.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 54 et 71 rectifié.*

#### **Article 4 bis**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 81 du Gouvernement vise à supprimer cet article relatif à la sanction des alertes abusives. Les dispositifs existants en matière de dénonciation calomnieuse et de diffamation ne transposent qu’imparfaitement la directive. Aussi, je suis défavorable à cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n<sup>o</sup> 81.*

**Article 5**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 84 du Gouvernement revient sur la rédaction que nous avons adoptée s’agissant de la liste des mesures de représailles prohibées, en reprenant le texte de l’Assemblée nationale. Je persiste à soutenir que notre rédaction est plus lisible et complète : la rédaction proposée ne protège pas toutes les personnes.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 84.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement n° 83, qui supprime une référence.

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

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 11 et 50 affirment que le devoir de réserve est inopposable aux agents publics lanceurs d’alerte. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 11 et 50.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 59 qui vise le caractère indirect des mesures de représailles.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 59.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 63, les amendements identiques n<sup>os</sup> 13 et 51 ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 33 et 69 concernent les mesures de représailles et l’acquisition définitive de la provision pour subsides. J’y suis défavorable, car ils sont contraires à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 63, 13, 51, 33 et 69.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 82 du Gouvernement modifie l’article 122-9 du code pénal. Nous avons tenu à inscrire dans la loi que l’irresponsabilité pénale des lanceurs d’alerte ne s’étend pas aux atteintes à la vie privée. La rédaction proposée par le Gouvernement est différente mais poursuit le même objectif, puisque son amendement prévoit l’irresponsabilité du lanceur d’alerte qui soustrait, détourne ou recèle les documents contenant les informations auxquelles il a eu accès de manière licite. J’y suis favorable, mais je demanderai au Gouvernement d’explicitier la portée de cette rédaction afin d’apaiser les inquiétudes exprimées.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 82.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – En conséquence, je suis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 12, 31 et 49.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 12, 31 et 49.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 70, qui concerne la protection des sources pour les personnes morales facilitatrices d’alerte, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 70.*

### **Article 6**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 65 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 65.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Il en est de même pour l’amendement n° 86.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 86.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable, en revanche, par cohérence, à l’amendement n° 85, qui supprime une référence.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 85.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Mme Vogel pense que nous avons supprimé indûment l’article L.1152-3 du code du travail. Mais la disposition visée figure à l’alinéa précédent. C’est pourquoi je demande le retrait de l’amendement n° 53 ; à défaut, j’y serai défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 53 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 87, car nous avons souhaité établir clairement la liste des représailles interdites et insérer des renvois dans les dispositifs sectoriels.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 87.*

### **Après l’article 6**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 14 prévoit que le comité social d’entreprise soit consulté pour la mise en place des procédures de signalement. Il est satisfait. Mon avis est donc défavorable.

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

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 19 vise à autoriser les absences pour former les lanceurs d’alerte et donner accès à un projet de transition professionnelle. À quel titre ? Mon avis est défavorable.

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

**Article 7**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 15 et 64 ainsi que les amendements identiques n<sup>os</sup> 32 et 55 tendent à rétablir la création d'un référé liberté droit d'alerte, que nous avons supprimée. Ces amendements sont contraires à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 15, 64, 32 et 55.*

**Article 8**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 75 concernant l'amende civile en cas de procédure bâillon.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 75.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 88.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 88.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 16.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 16.*

**Après l'article 8**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n<sup>o</sup> 93.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 17, qui entend instaurer une procédure accélérée en cas de recours bâillon, est inopérant. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 17.*

**Article 8 bis (supprimé)**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 52 rectifié, car la nouvelle rédaction des dispositions relatives à l'amende civile, prévue par un autre amendement, rend nécessaire de modifier le code de procédure pénale.

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

**Après l'article 9**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 56.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 56.*

**Article 10**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 89 du Gouvernement concerne la possibilité pour le juge administratif d'enjoindre la réintégration de tout agent

public révoqué en raison de sa qualité de lanceur d’alerte. Je vous propose d’adopter un sous-amendement de coordination, car, pour éviter les lacunes et protéger tous les lanceurs d’alerte, nous avons fait le choix de faire figurer la liste des mesures de représailles interdites dans la loi Sapin 2 plutôt que dans les codes sectoriels, comme je l’ai indiqué précédemment.

*Le sous-amendement n° 107 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 89, sous réserve de l’adoption du sous-amendement.*

#### **Article 11 bis**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement n° 90 du Gouvernement, par cohérence.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 90.*

#### **Article 11 ter**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 76 porte sur l’articulation des régimes sectoriels d’alerte en matière financière avec le régime général. Je demande à Ludovic Haye de bien vouloir se rallier à la rédaction de la commission. S’il accepte, j’émettrai un avis favorable à cet amendement.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 76, sous réserve de rectification.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Toujours par cohérence, je suis favorable à l’amendement n° 91 du Gouvernement.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 91.*

#### **Après l’article 11 ter**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L’amendement n° 62 rectifié prévoit l’examen à distance des demandes d’asile des lanceurs d’alerte. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 62 rectifié.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Il en est de même pour l’amendement n° 61 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 61 rectifié.*

#### **Article 12 A**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Toujours par cohérence, avis favorable à l’amendement n° 92.

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



*Les sorts des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	94	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	95	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	96	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	97	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	98	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	99	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	100	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	106	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	101	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	102	<b>Adopté</b>
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	103	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	104	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	107	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 <i>ter</i></b>		
<b>Mme Catherine DI FOLCO</b>	105	<b>Adopté</b>

*La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
Mme Mélanie VOGEL	37	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	67	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	1	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	21	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	2	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BOCQUET	25	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme MORIN-DESAILLY	66 rect.	<b>Favorable</b>
M. HAYE	72	<b>Favorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	41	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	38	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	39	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	3	<b>Demande de retrait</b>
Mme Mélanie VOGEL	40	<b>Demande de retrait</b>
Mme LOISIER	20	<b>Demande de retrait</b>
M. DURAIN	4	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	58	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	34	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
Le Gouvernement	78	<b>Favorable</b>
M. DURAIN	5	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	22	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	42	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	26	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	68	<b>Défavorable</b>
M. HAYE	73	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	43	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	27 rect.	<b>Demande de retrait</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DURAIN	6	<b>Demande de retrait</b>
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>		
Mme Mélanie VOGEL	46	<b>Demande de retrait</b>
Mme Mélanie VOGEL	57	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
Le Gouvernement	79	<b>Favorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	24	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	10	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BOCQUET	30	<b>Favorable si rectifié</b>
M. HAYE	77	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	7	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	28	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	45	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	8	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. BOCQUET	36 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme Mélanie VOGEL	48 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. HAYE	74	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	9	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	44	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	23	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	29	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	35	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>		
Le Gouvernement	80	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>		
Mme Mélanie VOGEL	54	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	71 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 bis</b>		
Le Gouvernement	81	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 5</b>		
Le Gouvernement	84	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	11	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	50	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	83	<b>Favorable</b>
Mme PRÉVILLE	59	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	63	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	13	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	51	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	33	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	69	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	82	<b>Favorable</b>
M. DURAIN	12	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	31	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	49	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	70	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
M. CABANEL	65	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	86	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	85	<b>Favorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	53	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	87	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 6</b>		
M. DURAIN	14	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	19	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>		
M. DURAIN	15	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	64	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	32	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	55	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 8</b>		
M. HAYE	75	Favorable
Le Gouvernement	88	Favorable
M. DURAIN	16	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 8</b>		
Le Gouvernement	93	Favorable
M. DURAIN	17	Défavorable
<b>Article 8 bis (Supprimé)</b>		
Mme Mélanie VOGEL	52 rect.	Favorable
<b>Article additionnel après l'article 9</b>		
Mme Mélanie VOGEL	56	Défavorable
<b>Article 10</b>		
Le Gouvernement	89	Favorable si rectifié
<b>Article 11 bis</b>		
Le Gouvernement	90	Favorable
<b>Article 11 ter</b>		
M. HAYE	76	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	91	Favorable
<b>Articles additionnels après l'article 11 ter</b>		
M. MARIE	62 rect.	Défavorable
M. MARIE	61 rect.	Défavorable
<b>Article 12 A</b>		
Le Gouvernement	92	Favorable

**Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous passons à l'examen des amendements de séance sur la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

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

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 3 du Gouvernement vise à supprimer un article introduit en commission. Nous avons répondu à la demande du Défenseur des droits d'être assisté d'un adjoint pour traiter des questions relatives aux lanceurs d'alerte. Je suis donc défavorable à cet amendement.

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

*Article 2*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 2 concerne le délai de réponse par le Défenseur des droits aux signalements relevant de sa compétence. Nous avons fait le choix de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer les délais de la procédure de signalement externe. Mon avis est donc défavorable.

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

*Après l'article 2*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement n° 1 vise à instituer un nouveau collège chargé d'assister le Défenseur des droits dans le domaine de la protection des lanceurs d'alerte. Le Gouvernement a refusé qu'il soit assisté d'un adjoint... Que dire d'un collègue ! Nous demandons le retrait de cet amendement.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1.*

*La commission a donné les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b>		
Le Gouvernement	3	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
Mme Mélanie VOGEL	2	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>		
Mme PRÉVILLE	1	<b>Demande de retrait</b>

*La réunion, suspendue à 10 h 20, est reprise à 17 h 05.*

## **Proposition de loi relative à l'adoption (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP), nous sommes réunis cet après-midi pour examiner, en nouvelle lecture, le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi relative à l'adoption.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – La nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale s'est achevée hier soir, vers 19 h 30, si bien que nous ne disposons toujours pas du texte définitif adopté par les députés. Vous conviendrez avec moi, mes chers collègues, que ces conditions de travail sont parfaitement inadmissibles.

Je veux rappeler le contexte du dépôt de cette proposition de loi par notre collègue députée Monique Limon : il a fait suite au rapport qu'elle a rédigé, en octobre 2019, avec notre collègue sénatrice Corinne Imbert et dont l'ambition, partagée par tous, était de « donner une famille à un enfant », et non l'inverse.

La commission avait fait le choix de ne retenir de la proposition de loi que ce qui découlait naturellement du rapport Limon-Imbert et de ne pas conserver un certain nombre de modifications qui y ont été apportées à l'initiative du Gouvernement sans être particulièrement documentées. Nombre de difficultés actuellement rencontrées pour l'adoption ne se résoudront pas en effet par une modification législative mais appellent une évolution des pratiques et des mentalités.

Des points d'accord ont émergé entre les deux assemblées : ainsi, la mesure phare de la proposition de loi, à savoir l'élargissement de la possibilité d'adopter aux personnes liées par un pacte civil de solidarité ou par un concubinage, a été adoptée par la commission, puis par le Sénat.

Plusieurs avancées ont également été adoptées, à l'instar du consentement du mineur de treize ans à son changement de nom, ainsi que diverses mesures de bon sens, comme la formation des membres du conseil de famille ou la préparation des personnes sollicitant un agrément, même si, en la matière, les pratiques des conseils départementaux suffisaient largement, ou encore la sécurisation du statut des jeunes pupilles, avec un suivi renforcé des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) porté jusqu'à l'âge de trois ans.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a partiellement tenu compte de nos arguments. Ainsi, elle nous a suivis sur une modification de pur bon sens de la proposition de loi, qui prévoyait le placement chez l'adoptant en vue d'une adoption simple. Or je rappelle que cette procédure concerne, en grande majorité, l'adoption d'enfants majeurs par le conjoint de leur parent : autant dire que, lorsque l'adoptant réside dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), le placement n'aurait aucun sens !

Nous avons également été suivis sur la prohibition de l'adoption conduisant à une « confusion des générations », expression qui était toute sociologique et n'avait rien de juridique.

Sur le plan de la méthode, il me paraissait relativement important, par respect pour les praticiens et dans un souci d'intelligibilité de la loi, de renoncer à réécrire des sections entières du code de l'action sociale et des familles, alors qu'il ne s'agissait d'en modifier que quelques éléments. Là aussi, nous avons été suivis.

En outre, alors que trois textes relatifs à la protection de l'enfance étaient discutés en même temps, nous avons souhaité renvoyer les mesures liées à la structuration de la protection de l'enfance dans le texte examiné par la commission des affaires sociales. Nous avons, là encore, été suivis.

Par conséquent, je vous propose aujourd'hui, en contrepartie de ce qu'a accepté l'Assemblée nationale et pour donner de la lisibilité à notre position, que nous acceptions nous aussi un certain nombre de dispositifs relativement secondaires, pour nous focaliser sur cinq points politiques, sur lesquels j'ai déposé des amendements en vue de marquer la position de la commission et du Sénat.

Tout d'abord, je vous propose de conserver l'écart d'âge maximal entre adoptant et adopté, la validité du consentement des parents à l'adoption de leur enfant, le consentement de l'enfant à son changement de nom lors d'une adoption simple. La définition de l'adoption internationale est sans conséquences juridiques : je vous propose également de la conserver.

La procédure et la durée de l'agrément délivré aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) constituait un problème réel. L'Assemblée nationale a assoupli sa position sur ce point, acceptant le principe d'une procédure en deux temps et renvoyant cette durée au décret, alors qu'elle devait être fixée à cinq ans dans le texte. Je pense que nous pouvons nous rallier à cette nouvelle version.

Nous étions opposés au principe du suivi par une OAA ou par l'ASE des enfants placés en vue de l'adoption, mais ce suivi paraît plus acceptable dès lors que sa durée est passée de deux ans à un an. Je vous propose d'y consentir.

Je vous propose également de conserver la composition et le fonctionnement des conseils de famille dans la version de l'Assemblée nationale, ainsi que la reconnaissance de plusieurs associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Adepape), au lieu d'une seule. De fait, il semblerait que d'autres associations puissent jouer ce rôle et faire partie de la composition des conseils de famille.

Concentrons-nous sur cinq points, qui feront l'objet d'autant d'amendements.

Premièrement, je vous propose que nous continuions à nous opposer à la diminution à la fois de l'âge et de la durée de communauté de vie pour pouvoir adopter. Je rappelle que la proposition de loi prévoit de passer à 26 ans ou un an de communauté de vie, contre 28 ans ou deux ans de communauté de vie aujourd'hui. Ces conditions paraissent insuffisantes.

Deuxièmement, je vous propose de supprimer l'article 9 *bis*, inspiré par le Gouvernement et la majorité En Marche, qui a causé l'échec de la CMP. Celui-ci permet l'adoption forcée en cas d'assistance médicale à la procréation (AMP) pratiquée à l'étranger par un couple de femmes avant le texte qui l'a légalisée en France : le tribunal pourrait prononcer l'adoption de l'enfant par la femme n'ayant pas accouché, donc qui n'est pas la mère. Nous avons considéré, en accord avec les personnes que nous avons auditionnées sur ce point et les associations, que cette disposition se préoccupait moins de l'intérêt de l'enfant que de régler un litige au sein d'un couple séparé. Cela ne paraît donc conforme ni à l'intérêt de l'enfant ni à l'objectif même de la proposition de loi.



Troisièmement, je vous propose, à l'article 11 *bis*, de conserver la possibilité, pour les familles souhaitant confier leur enfant à l'adoption, de choisir entre l'aide sociale à l'enfance et un organisme autorisé pour l'adoption. Souvent, les femmes qui préfèrent se tourner vers une association sont elles-mêmes passées par l'ASE et ne souhaitent pas que leurs enfants connaissent le même parcours. Du reste, il n'y a qu'une OAA à ce jour qui exerce une activité de recueil d'enfants pour l'adoption en France. Manifestement, le Gouvernement n'en veut pas, mais cette possibilité paraît devoir être conservée – en première lecture, nous étions à peu près tous d'accord sur ce point.

J'en viens, quatrièmement, au sujet délicat du consentement à l'adoption des personnes qui confient leur enfant à l'ASE. La proposition de loi profitait de l'ambiguïté des textes pour supprimer ce consentement. Soyons clairs : que les parents consentent ou non à l'adoption, c'est, au bout du compte, le conseil de famille qui tranche lorsque l'enfant est pupille de l'État, mais il paraît essentiel pour l'enfant que les parents qui le confient à l'ASE puissent indiquer leur souhait qu'il soit adopté. Ainsi, quand il aura grandi, l'enfant saura que ses parents ont voulu lui donner un autre départ et lui offrir ce qu'eux-mêmes ne pouvaient assurer.

Le texte de l'Assemblée nationale reste très ambigu sur ce point. Nous avons voulu clarifier les choses en prévoyant que le consentement soit sollicité.

Cinquièmement, enfin, le Gouvernement souhaite toujours légiférer par ordonnance pour modifier les dispositions du code civil et du code de l'action sociale et des familles en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement parental, de tutelle des pupilles de l'État et de tutelle des mineurs. Cela paraît beaucoup... Le Parlement doit conserver ses prérogatives, sans laisser au Gouvernement le soin de refondre des dispositions aussi importantes, qui relèvent de la matière législative.

Telles sont les modifications que je vous propose d'apporter au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, mes chers collègues.

**Mme Laurence Harribey.** – Je remercie Mme le rapporteur pour ses efforts de conciliation à l'égard de l'Assemblée nationale, ainsi que pour l'esprit de concertation dans lequel nous avons travaillé. Nous nous associons à ses propositions, qui recoupent les amendements que nous avons présentés. D'ailleurs, nous nous sommes abstenus de déposer d'autres amendements, sachant qu'elle proposerait de modifier le texte dans le sens que nous souhaitions.

Je déplore moi aussi le manque de sérieux de nos conditions de travail.

Je regrette que nous n'ayons pu déjà adopter l'article 2, dont nous avons longuement débattu.

Depuis la première lecture, des éléments ont été intégrés au projet de loi relatif à la protection des enfants, ce qui veut dire que nos remarques n'étaient pas totalement infondées.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, qui pose la règle de l'entonnoir, je vous propose d'arrêter le périmètre de ce texte en nouvelle lecture qui inclurait les dispositions restant en discussion de la proposition de loi : la filiation adoptive ; la

procédure d'agrément en vue de l'adoption ; le statut des pupilles de l'État, leurs organes de tutelle et leur procédure d'adoption ; le recours contre les décisions du conseil de famille des pupilles de l'État ; le rôle des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) ; la tutelle départementale.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### ***Article 2***

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Mon amendement COM-4 maintient les conditions en vigueur d'âge et de durée de communauté de vie requises pour adopter : 28 ans et deux ans de vie commune.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

### ***Article 3 (supprimé)***

*L'article 3 demeure supprimé.*

### ***Article 4***

*L'article 4 est adopté sans modification.*

### ***Article 5***

*L'article 5 est adopté sans modification.*

### ***Article 6***

*L'article 6 est adopté sans modification.*

### ***Article 7***

*L'article 7 est adopté sans modification.*

### ***Article 8***

*L'article 8 est adopté sans modification.*

### ***Article 9***

*L'article 9 est adopté sans modification.*

### ***Article 9 bis***

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Mon amendement COM-5 supprime le dispositif transitoire d'adoption « forcée » d'un enfant issu d'une AMP à l'étranger par la mère d'intention.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 9 bis est supprimé.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté sans modification.*

**Article 10 bis**

*L'article 10 bis est adopté sans modification.*

**Article 10 ter**

*L'article 10 ter est adopté sans modification.*

**Article 11**

*L'article 11 est adopté sans modification.*

**Article 11 bis**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement COM-2 vise à supprimer l'article 11 *bis*. J'en sollicite le retrait, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

En effet, l'article 11 *bis* présente deux aspects. Le premier est relatif à la procédure d'autorisation et habilitation des OAA ; comme je l'ai indiqué, je pense qu'il faut, sur ce sujet, accepter la nouvelle position de l'Assemblée nationale, qui a progressé sur ce point.

Le second aspect est relatif à la suppression de la possibilité pour les OAA de recueillir des enfants en vue de l'adoption en France. Je souhaite y revenir, de sorte que cet amendement est incompatible avec ma proposition.

**Mme Laurence Harribey.** – Dans la mesure où notre amendement de repli a de bonnes chances d'être adopté, nous retirons l'amendement.

*L'amendement COM-2 est retiré.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Mon amendement COM-6 et l'amendement identique COM-3 rectifié visent à offrir aux parents une alternative à l'aide sociale à l'enfance.

*Les amendements COM-6 et COM-3 rectifié sont adoptés.*

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

**Article 11 ter**

*L'article 11 ter est adopté sans modification.*

**Article 11 quater**

*L'article 11 quater est adopté sans modification.*

**Article 11 quinquies**

*L'article 11 quinquies est adopté sans modification.*

**Article 11 sexies**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Mon amendement COM-7 et l'amendement identique COM-1 tendent à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance qui fait l'objet de l'article 11 sexies.

*Les amendements COM-7 et COM-1 sont adoptés.*

*L'article 11 sexies est supprimé.*

**Article 12**

*L'article 12 est adopté sans modification.*

**Article 13**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Mon amendement COM-8 a pour objet de rétablir le consentement à l'adoption des parents qui confient leur enfant à l'aide sociale à l'enfance en vue de son admission au statut de pupille de l'État.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 14**

*L'article 14 est adopté sans modification.*

**Article 15**

*L'article 15 est adopté sans modification.*

**Article 17**

*L'article 17 est adopté sans modification.*

**Article 19**

*L'article 19 est adopté sans modification.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA, rapporteur</b>	4	Maintien des conditions en vigueur d'âge ou de durée de communauté de vie requises pour adopter	<b>Adopté</b>
<b>Article 9 bis</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA, rapporteur</b>	5	Suppression du dispositif transitoire d'adoption d'un enfant issu d'une AMP à l'étranger par la mère d'intention	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 bis</b>			
Mme HARRIBEY	2	Suppression de l'article 11 bis	<b>Retiré</b>
<b>Mme Muriel JOURDA, rapporteur</b>	6	Rétablissement de la possibilité pour les OAA de recueillir des enfants en vue de l'adoption en France	<b>Adopté</b>
Mme HARRIBEY	3 rect.	Rétablissement de la possibilité pour les OAA de recueillir des enfants en vue de l'adoption en France	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 sexies</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA, rapporteur</b>	7	Suppression de l'article 11 sexies	<b>Adopté</b>
Mme HARRIBEY	1	Suppression de l'article 11 sexies	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA, rapporteur</b>	8	Rétablissement du consentement à l'adoption des parents qui confient leur enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE) en vue de son admission au statut de pupille de l'État.	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 17 h 20.*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Jeudi 13 janvier 2022**

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 13 janvier 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, de M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, de M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Philippe Bas et Mme Chantal Deseyne, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Yaël Braun-Pivet députée, présidente.** – Le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 décembre 2021, comportait initialement trois articles. Il en comptait treize à l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, le 5 janvier 2022, et dix-neuf au terme de son examen, la nuit dernière au Sénat, qui en a supprimé deux. Cinq articles ont été adoptés dans les mêmes termes. Quatorze articles restent donc en discussion.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur.** – En ce début d'année électorale, très importante pour notre démocratie, je forme le vœu que la représentation nationale donne la meilleure image d'elle-même, afin que nous puissions, dans les meilleures conditions, renouer un lien qui s'est distendu avec les Français, à la faveur des grands rendez-vous démocratiques de cette année.

Nous, sénateurs, sommes venus à l'Assemblée nationale avec la très ferme intention de faire aboutir cette CMP. Nous avons passé en revue les principales dispositions du texte. Le Sénat a accepté, à une écrasante majorité, le passe vaccinal, au terme d'un débat approfondi, respectueux et serein, prenant le temps nécessaire à l'écoute et permettant de rechercher un accord très large. La plupart des amendements adoptés l'ont été très au-delà des limites des groupes politiques, à des majorités où se retrouvait la quasi-totalité de la majorité sénatoriale, ainsi que les groupes minoritaires ou d'opposition, tous fédérés autour d'un esprit de responsabilité dans la lutte contre la covid-19.

Bien entendu, nous savons que le passe vaccinal n'est pas l'alpha et l'oméga de la lutte contre la flambée épidémique que nous connaissons à l'heure actuelle. L'essentiel est peut-être même ailleurs, d'autant que le passe vaccinal ne produira ses premiers effets que

lorsque les personnes non-vaccinées auront reçu deux doses, ce qui prendra au moins un mois. Il ne constitue donc pas une réponse, ici et maintenant, aux 361 000 contaminations comptabilisées hier ni aux 368 000 contaminations d'avant-hier.

Rien de tout cela ne nous a cependant empêchés de considérer, en responsabilité, qu'il y avait un intérêt sanitaire à adopter le passe vaccinal, dans le but de protéger les personnes qui, n'étant pas vaccinées, s'exposeraient à un risque de développer une forme grave de la maladie si elles fréquentaient certains lieux, notamment ceux où l'on retire son masque pour boire et manger.

Tel est du reste le seul intérêt légitime susceptible d'être pris en compte. Nous, parlementaires, ne pouvons imaginer, lorsque nous faisons la loi, qu'il s'agisse d'obtenir des effets détournés des mesures que nous adoptons. L'idée de déguisement est incompatible avec la démocratie. Nous préférons ne pas avancer masqués – sauf s'il s'agit du masque de protection contre la covid-19 ! L'idée d'une manipulation des Français, induisant que les personnes non-vaccinées auraient des motivations si médiocres qu'il suffirait de leur proposer de ne pas pouvoir aller au restaurant ou au café pour les amener à la vaccination, alors même que plus de 90 % des Français de plus de dix-huit ans sont vaccinés, et que l'on atteint un noyau dur de conviction dans la population qui ne l'est pas, est une absurdité.

Nous avons fait l'effort d'accepter le passe vaccinal, en adoptant le texte à une écrasante majorité dépassant les limites de la majorité sénatoriale, non sans l'assortir de certaines conditions, relatives notamment à ses modalités. Nous pensions que ces conditions étaient tellement raisonnables qu'elles préparaient déjà l'accord sur un texte commun que nous sommes venus chercher à l'Assemblée nationale.

Nous avons décidé, renonçant à une position constante du Sénat, de ne pas inscrire dans le projet de loi une date – nous fixons en général une durée de trois mois – au-delà de laquelle le passe vaccinal tomberait de lui-même si le législateur n'était pas de nouveau saisi pour se prononcer sur sa prolongation. Nous avons conscience que nous n'avons plus assez de temps pour prévoir un débat qui se tiendrait dans les quinze jours précédant le premier tour de l'élection présidentielle.

Nous n'avons donc pas touché à la date du 31 juillet 2022, que nous avons refusée au mois de novembre dernier. En contrepartie, nous avons jugé souhaitable, sans baisser la garde, de fixer dans la loi des critères qui, s'ils sont réunis, empêcheraient le maintien du passe vaccinal, en les choisissant de façon à compter large, pour être sûrs que nous ne baisserions pas la garde trop vite.

Par ailleurs, nous sommes revenus en séance publique sur une disposition que j'avais fait adopter par la commission des lois, visant à ne pas ajouter, dans les cafés, les restaurants, les cinémas et les autres lieux où est exigé le passe vaccinal, à l'exigence de montrer celui-ci celle de devoir prouver d'une manière ou d'une autre son identité. J'avais toutefois accepté qu'on puisse y être invité, facultativement, avec des documents distincts de la carte nationale d'identité et du passeport, tels qu'une carte Vitale avec photographie, un passe Navigo, une carte professionnelle ou tout document qui, sans avoir force probante devant un tribunal, permettrait au moins de rassurer le responsable de l'établissement sur l'identité de son client.

En séance publique, les groupes ont rejeté cette disposition à l'unanimité, par l'adoption, à une majorité écrasante, de dix amendements identiques, arguant que ce type de



faculté ne sera pratiquement jamais exercé par l'hôtelier, le restaurateur ou le gérant de cinéma, faute d'y être obligé, d'une part, et, d'autre part, qu'il s'acquitte déjà de devoirs assez pénibles, et coûteux au demeurant, en vérifiant le passe sanitaire qui deviendrait passe vaccinal. Le caractère opérationnel du dispositif facultatif de vérification d'identité, même dans la version adoptée par la commission des lois du Sénat, me semble donc très douteux.

Cette volonté du Sénat est une volonté politique unanime. Nous avons considéré que, si les représentants des principaux courants de pensée entre lesquels les Français se répartissent depuis que la République est République s'expriment pour trouver une position commune de cet ordre, c'est sans doute qu'elle reflète l'attente de la majorité des Français, attachés aux libertés et refusant de faire des responsables de cafés, de restaurants et de cinémas des auxiliaires de nos forces de police et de gendarmerie. Sur ce sujet sensible, le vote du Sénat est un vote de conviction très ferme, qui au surplus nous a semblé permettre au Gouvernement de sortir d'un risque d'impasse et de conflit majeur avec des professions et des professionnels qui sont chaque jour au contact de millions de Français.

S'agissant de l'amendement présenté à la dernière minute par le Gouvernement, sans avoir été étudié par le Conseil d'État, et ne faisant pas partie des arbitrages initiaux rendus pour rédiger son texte, nous avons considéré qu'il était dangereux. L'article 1<sup>er</sup> *bis* A, qu'il a introduit, permet notamment à l'inspecteur du travail de venir dans l'entreprise pour y procéder à une appréciation de son organisation et de son fonctionnement. Cela nous renvoie au dispositif de l'autorisation administrative de licenciement pour motif économique, qui a été supprimé en 1986. Le grand retour de l'inspecteur du travail, substituant son appréciation à celle de l'employeur, figure dans le texte adopté par l'Assemblée nationale !

Dès lors qu'il existe des sanctions pénales, il nous semble qu'il suffit de les activer, en faisant fonctionner le service public de la justice comme il doit fonctionner, conformément aux priorités de politique pénale arrêtées par le garde des sceaux pour régler le problème de la sanction d'une entreprise qui frauderait, sans partir du principe qu'elles sont si nombreuses que cela. Nous avons donc considéré qu'il ne fallait pas retenir cette disposition, qui est un peu improvisée et nous emmène dans une conception des rapports entre inspection du travail et entreprises risquant d'être très conflictuelle.

Nous avons également adopté des mesures, auxquelles nous tenons, visant à simplifier le régime applicable aux mineurs et à l'alléger. Par ailleurs, nous avons retiré quelques dispositions qui ne nous semblent pas conformes à nos principes constitutionnels, telle la possibilité de ne pas sanctionner l'auteur d'une infraction s'il se fait vacciner postérieurement à sa commission. Il nous semble que l'égalité de nos concitoyens dans l'application de la loi pénale ne permet pas de donner une conséquence automatique obligatoire à ce genre de repentir.

Nous avons mené ce travail non dans l'hostilité, mais dans un esprit de coproduction de la loi par l'Assemblée nationale et le Sénat, avec bonne foi et sincérité, pour permettre au passe vaccinal, que nous approuvons, d'être accepté par les Français et d'entrer en vigueur dans de bonnes conditions. Même s'il n'est pas un élément déterminant de la lutte contre la vague du variant Omicron, il demeure utile qu'un nombre maximal de Français soit vacciné, du point de vue de leur protection comme de celui de la saturation de l'hôpital.

Malheureusement, malgré nos efforts, malgré la qualité de nos relations et celle de l'écoute de Jean-Pierre Pont, avec lequel j'ai pris l'habitude de travailler – je le fais d'ailleurs avec plaisir, et je devine que c'est réciproque –, malgré l'implication personnelle de la

présidente de la commission mixte paritaire, que j'ai beaucoup de plaisir à retrouver également, je crains d'être privé aujourd'hui des moyens de prolonger nos échanges... Cette déclaration liminaire ne ferme pas la porte, naturellement, à l'accueil de nouvelles concessions de la part de la délégation des groupes majoritaires à l'Assemblée nationale.

**Mme Chantal Deseyne, sénateur, rapporteur.** – Philippe Bas a parfaitement exposé ce qui nous froissait – en particulier, pour ce qui me concerne, les amendes administratives. Nous considérons qu'il s'agit d'une immixtion inutile de l'inspection du travail dans la vie des entreprises. Nous en sommes là, mais peut-être nous ferez-vous d'autres propositions ?

**M. Jean-Pierre Pont, député, rapporteur.** – Nos assemblées travaillent vite et bien. C'est le douzième texte consacré à la crise sanitaire que nous examinons en deux ans, et la commission des lois a consacré 25 % de son temps à cet ensemble législatif.

Nous travaillons vite : l'Afrique du Sud a déclaré avoir découvert le variant omicron le 27 novembre, et six semaines après nous examinons déjà un texte.

Nous travaillons bien, puisque chacune de nos assemblées a adopté, en responsabilité, un texte visant à renforcer les outils de gestion de la crise sanitaire.

Vis-à-vis de cette vague épidémique d'une rare violence, la vaccination constitue notre meilleure arme, car elle protège contre les formes graves du virus. Nous devons tout mettre en œuvre pour la favoriser. Le passe vaccinal n'est pas le seul outil de gestion de la crise, mais il est un instrument indispensable pour faire face à l'évolution de l'épidémie. Je reste attaché à ce que nous n'entravions pas son déploiement et son efficacité sanitaire.

Avec le rapporteur du Sénat, nous nous sommes donné tous les moyens pour que la CMP aboutisse, forts de nos accords précédents qui ont forgé une relation de confiance. Je confirme donc, monsieur Bas, que nous avons eu des échanges de qualité afin de préparer cette nouvelle réunion, dans des conditions malheureusement très contraintes.

En ce qui concerne les autorisations parentales pour les mineurs – avec d'un côté la tranche 12-15 ans, pour laquelle l'autorisation d'un parent est requise, et, de l'autre, la tranche 16-17 ans, où elle n'est pas demandée –, nous avons calqué les dispositions sur celles qui existaient déjà par ailleurs.

Il y a, selon nous, deux catégories de repentis. D'un côté, certaines personnes se rendent compte qu'elles ont fait une bêtise, qu'elles ont été mal renseignées, mais elles n'ont pas été prises. Cela s'apparente au droit à l'erreur. De l'autre, il y a les personnes qui se sont fait prendre et qui, repentantes, décident de se faire vacciner.

Nous avons aussi un désaccord concernant la vérification d'identité. Les restaurateurs, qui se sont habitués à contrôler le passe, peuvent tout à fait procéder en même temps à cette vérification ; cela ne prend pas plus de temps. Qui plus est, cela n'entraîne ni amende ni dénonciation : après avoir été contrôlée, la personne qui n'est pas en règle n'est tout simplement pas autorisée à entrer dans l'établissement. Un client qui s'est installé dans un restaurant, y a pris son repas puis souhaite payer par chèque peut voir son identité vérifiée. Pourquoi cela serait-il impossible quand il s'agit du passe ? C'est paradoxal. De la même façon, dans un bar, il est possible de vérifier si les clients sont majeurs avant de leur servir de

l'alcool. Par cohérence, nous souhaitons donc rendre possible cette vérification de l'identité au moment de la présentation du passe.

Quant aux sanctions administratives, elles ne visent pas seulement le non-respect du télétravail par l'employeur : elles concernent l'ensemble des mesures de prévention du risque d'exposition des salariés à la covid-19. Bien sûr, il y a la voie pénale, mais cela demande du temps, quelquefois même une année. Nous avons dû prendre des décisions en six semaines ; attendre un an pour qu'elles soient appliquées nous paraît trop long.

Même si nous nous retrouvons sur les objectifs poursuivis, les désaccords qui perdurent entre nos deux assemblées, notamment s'agissant de la manière de garantir l'effectivité des mesures que nous mettons en œuvre et leur contrôle, n'ont pu être résolus dans des délais aussi contraints, malgré notre bonne volonté partagée ; je le regrette.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Je n'arrive pas à comprendre pourquoi un accord serait impossible. Est-ce un choix politique ? Si oui, il faut le dire. Le désaccord entre les rapporteurs est-il fondé sur les arguments qui ont été énoncés ?

J'ai participé aux débats du Sénat jusque fort tard cette nuit, et je l'ai fait avec plaisir car ils n'étaient pas entièrement déterminés par les appartenances politiques : ils ont permis de trouver des consensus, des majorités d'idées sur un certain nombre de sujets. L'état d'esprit était tel que je me suis permis, à la fin, de dire au Gouvernement qu'il aurait beaucoup à perdre si nous ne parvenions pas à un accord. En effet, la situation de la France est grave, lourde, difficile ; j'en veux pour preuve ce qui se passe dans les écoles. Croyez-vous vraiment, monsieur le rapporteur pour l'Assemblée nationale, que l'annonce d'une absence d'accord entre nous sera reçue comme une bonne nouvelle dans les foyers ?

Examinons vos arguments. S'agit-il du télétravail ? Il n'en était pas question dans le texte initial ; Mme Élisabeth Borne est venue nous en parler. Qui plus est, chacun le constate, dans une entreprise – mais cela vaut aussi dans nos assemblées parlementaires –, quand il s'agit de déterminer si telle ou telle personne devrait ou non être en télétravail, les choses sont rarement blanches ou noires : cela se discute. Nous n'allons tout de même pas compromettre un accord pour cette raison.

La question des repentis, quant à elle, est marginale. Ce n'est pas elle non plus qui nous empêchera de conclure un accord.

En ce qui concerne les autorisations parentales, faut-il un accord des deux parents jusqu'à un certain âge, puis celui d'un seul à partir de 12 ans ? Cela mérite discussion, mais, là non plus, il ne s'agit pas d'un sujet dirimant comme il y en a parfois dans les CMP – auquel cas il est inutile de s'acharner : on constate le blocage et on se sépare. Qui, autour de cette table, dira que c'est le cas aujourd'hui ?

On ne légifère pas pour l'éternité. C'est la raison pour laquelle Philippe Bas s'est efforcé de proposer des critères pour sortir du dispositif. Il faut prévoir des clauses de revoyure : telle a été la position constante du Sénat, et elle est justifiée.

Enfin, le point de désaccord réside-t-il dans le contrôle ou la vérification d'identité ? « Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser » : telle est la formulation du texte voté par l'Assemblée nationale. Imaginez-vous vraiment les restaurateurs se demander, alors qu'ils accueillent leurs clients, s'ils ont « des raisons sérieuses de penser » que l'un ou

l'autre d'entre eux est en train de les truander ? Comment détermineront-ils les gens pour qui il y a « des raisons sérieuses de penser » qu'ils ne sont pas en règle ? S'agira-t-il d'un client ayant l'air moins sympathique qu'un autre, voire paraissant un peu bizarre, tandis qu'une autre personne plus avenante ne leur donnera aucune raison de penser que son passe vaccinal ne lui appartient pas ? Certains clients pourront aussi répondre : « Si c'est comme ça, je vais déjeuner ailleurs. » Les mêmes problèmes se poseront pour les personnes qui souhaitent boire un café – en salle, puisqu'il n'est plus possible d'être debout au comptoir...

S'agissant du passe vaccinal, le Sénat s'est exprimé clairement, avec 242 voix pour. En revanche, il a décidé de laisser aux agents assermentés le soin d'effectuer les contrôles. Je sais bien que, pour les paiements par chèque, il est possible de demander une pièce d'identité. Mais, en ce qui concerne le passe vaccinal, symboliquement, cela poserait problème, vous le savez bien.

Pendant un certain temps, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat s'est senti bien seul, au pays de Pasteur, quand il se prononçait en faveur de la vaccination obligatoire. En ce qui me concerne, je crois que les vaccins sont utiles et que l'on pourrait rendre obligatoire celui contre la covid, comme de nombreux autres le sont déjà pour tous les enfants français. Par la suite, un ministre a expliqué que le passe vaccinal était en réalité une obligation déguisée. Certains, dans mon groupe, ont considéré que c'était se moquer du monde et qu'il fallait voter contre. D'autres, au contraire, ont estimé que cette mesure se rapprochait de notre position. En définitive, notre groupe a voté à une large majorité en faveur du texte.

J'espère vous avoir convaincus qu'un accord était possible. S'il devait ne pas avoir lieu, ce serait vraiment pour une raison politique, parce que le Gouvernement ou la majorité ne le voudraient pas. Ce serait un désaccord *a priori*. Or je sais que vous n'êtes pas dans cet état d'esprit, madame la présidente. J'en conclus donc qu'un accord est possible et que nous devons y arriver.

**Mme Yaël Braun-Pivet députée, présidente.** – Cela suppose des concessions réciproques !

**Mme Laurence Vichnievsky, députée.** – À mon tour, je voudrais adresser mes vœux à nos collègues sénateurs et les remercier pour le travail très important qu'ils ont accompli. Ils ont certes adopté le principe du passe vaccinal, mais en l'assortissant de nombreuses restrictions et en supprimant certains des moyens pour veiller à son application. C'est là, bien entendu, que réside la difficulté, car ces réécritures limitent considérablement la portée du texte.

Étant donné la situation, nous devons être encore plus raisonnables que d'habitude et agir de manière transpartisan. Il y a là un enjeu de santé publique, qui concerne l'ensemble de nos concitoyens. La culture du compromis, de l'accord raisonnable est dans la tradition du MoDem.

Nous pourrions trouver un accord sur de nombreux points. Ainsi, des critères chiffrés très précis ont été introduits dans le texte. Or les chiffres sont toujours sujets à interprétation, notamment les taux d'incidence. Nous pourrions retravailler ces critères sans retenir de chiffres. Il en va de même pour l'appréciation des jauges.

Vous pourriez être d'accord avec la position cohérente que nous avons adoptée s'agissant des mineurs – à seize ans, les mineurs peuvent se faire vacciner sans l'accord de leurs parents. Sur le repentir, nous pourrions être d'accord avec vous. Dans l'hémicycle, j'avais déjà soulevé les difficultés suscitées par un tel dispositif.

Même sur les points plus durs, comme la vérification d'identité, la rédaction de l'amendement de Philippe Bas en commission pourrait peut-être nous convenir. La discussion me semble encore possible, avec probablement un échange plus approfondi sur les amendes administratives, afin d'aboutir à un compromis, que nous souhaitons tous, mais pas à n'importe quelles conditions, au risque de vider le texte de sa substance.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Je vous présente mes vœux et salue les travaux que vous avez menés de manière passionnée entre Noël et le Nouvel an en commission !

Il faut essayer d'éviter d'avoir raison tout seul. Bien sûr, on peut envisager de modifier le texte de l'une ou l'autre assemblée, mais vous aurez compris que, malgré notre diversité au Sénat, notre position sur les contrôles d'identité est claire. Elle s'est très majoritairement exprimée, et a été parfaitement explicitée par Jean-Pierre Sueur. Il nous sera très difficile de revenir sur ce point, même si je ne peux parler au nom de tous les sénateurs. Il faut que vous en teniez compte si nous voulons avancer vers un compromis.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, plaidant pour l'obligation vaccinale, s'est bien rallié au passe vaccinal, considérant qu'il s'agissait d'un moyen de contrôle. Je le répète, il faut donc vraiment éviter d'avoir raison tout seul. La France a besoin d'être convaincue, apaisée et réunie. Le vote du Sénat, en particulier sur les contrôles d'identité, illustre la position de la majorité des Français puisque, de la droite à la gauche, nous étions d'accord sur ce point.

Il est probablement possible de discuter sur les autres points. Il est d'autant plus difficile pour moi de plaider en ce sens qu'en tant que représentant des Français de l'étranger, je constate qu'aucune disposition du projet de loi ne vise à faciliter la vie des Français vivant hors de France, vaccinés, lorsqu'ils souhaitent revenir en France.

Essayons de trouver un accord politiquement non-clivant, ce serait un acte utile, et citoyen !

**M. Guillaume Gouffier-Cha, député.** – Rappelons les raisons qui nous amènent à discuter de ce douzième texte relatif à la crise sanitaire. Cela fera bientôt deux ans qu'elle dure. Il nous a fallu prendre des mesures particulièrement difficiles pour protéger la santé de nos concitoyens et retrouver, le plus rapidement possible, une vie normale. Aujourd'hui, ils sont fatigués par la crise, même s'ils comprennent parfaitement que nous vivons une période particulière et qu'ils savent que cette nouvelle vague de l'épidémie est extrêmement virulente, avec plus de 300 000 Français contaminés chaque jour et plus de 20 000 personnes hospitalisées pour covid, ce qui entraîne une forte tension sur le système hospitalier, impliquant des reports et des reprogrammations d'opérations.

La situation nous oblige à agir et à prendre des mesures, en responsabilité, dans le cadre de l'État de droit. Il s'agit de renforcer la campagne de vaccination. Celle-ci rencontre l'adhésion de la majorité de nos concitoyens, mais il faut rappeler en permanence aux autres

qu'il faut se faire vacciner car, dans les hôpitaux, ce sont surtout des personnes non vaccinées qui occupent les services de réanimation.

Il faut se doter des outils permettant de mettre en place le passe vaccinal, adopter des dispositions visant à mieux lutter contre les faux et à mieux appliquer les gestes barrières – notamment le télétravail – dans le monde du travail afin que le dispositif soit effectif. C'est le sentiment de la majorité présidentielle. Nous tenons à la solidité et à la clarté du projet de loi. Nous ne voulons pas d'une usine à gaz, avec des critères trop complexes qui rendraient le fonctionnement du passe inapplicable et illisible, et son application géographiquement injuste. Nous ne voulons pas non plus nous priver des outils de contrôle et de lutte contre les faux, qu'on estime à près de 200 000, ce qui n'est pas anodin.

Les échanges entre nos rapporteurs ont été riches et respectueux, comme c'est le cas depuis le début de la crise. Nous étions, et sommes toujours, prêts à avancer pour améliorer la lisibilité du texte, afin de mieux expliquer pourquoi nous prenons ces mesures, pourquoi elles sont levées ou pourquoi on les remet en place. De la même façon, nous pouvons peut-être rendre les dispositions applicables aux mineurs plus lisibles, même si nous les avons adoptées à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Pourquoi cette différence entre les 12-15 ans et les plus de 16 ans ? Parce qu'à partir de 16 ans, un mineur peut faire le choix de se faire vacciner sans l'autorisation de ses parents. C'est pourquoi nous avons maintenu le passe sanitaire pour les mineurs de 12 à 16 ans.

Sur les contrôles, nous étions prêts à reprendre la très bonne rédaction de Philippe Bas adoptée en commission des lois et avons été surpris qu'elle ne soit pas reprise en séance au Sénat. Nous étions également prêts à retravailler les seuils, tout en restant sur des sanctions administratives. Nous en avons longuement débattu car les sanctions pénales, si elles existent, sont inapplicables. Les élargir engorgerait nos tribunaux.

Ces sanctions administratives ne portent pas seulement sur le télétravail, mais couvrent toutes les mesures de prévention et de sécurité sanitaire qui doivent être mises en place dans le monde du travail, dans le respect des protocoles. Elles sont importantes puisque nous avons fait le choix de renforcer le télétravail, dans un pays qui n'en a pas la culture, et non de recourir au passe vaccinal dans le monde du travail. Il faut pouvoir contrôler et sanctionner les entreprises qui ne joueraient pas le jeu, non pas dès le premier contrôle, mais après plusieurs contrôles et une mise en demeure. En outre, la sanction peut être contestée par un recours gracieux, hiérarchique, suspensif.

C'est pourquoi nous tenons à ce dispositif et regrettons qu'il n'y ait pas la volonté d'avancer dans ce sens.

**M. Philippe Bonnecarrère, sénateur.** – Je pensais prendre la parole très brièvement pour acter le désaccord, mais je ne sais plus très bien si c'est toujours le cas ou si nous amorçons une nouvelle discussion.

Quels sont les principaux points que je retiens ? L'essentiel, c'est la lutte contre l'épidémie. À cet égard, je ne vois pas où est le désaccord. Nous sommes d'accord, il faut tenir bon sur la vaccination et, pour cela, adopter le passe vaccinal. Nous sommes donc d'accord à 90 %. Le seul sujet, c'est celui lié aux contrôles : vérification d'identité et sanctions dans les entreprises.

Si j'ai bien suivi, Mme Vichnievsky a proposé une ouverture au rapporteur du Sénat sur les modalités de vérification d'identité. Il l'analysera. Ce contrôle d'identité, il fait peut-être plaisir aux directions d'administration centrale, il sécurise le ministre, mais il n'aura pas d'autre effet. Aucun restaurateur, aucun exploitant de cinéma ne l'effectuera. Nous sommes donc en train de parler des moulins à vent de Don Quichotte. Si cela passionne des deux côtés de la commission mixte – on évoque la « liberté » ou une question de principe –, c'est un non-sujet dans la vie réelle de nos concitoyens.

À l'inverse, on vous sent extrêmement campés sur vos positions s'agissant des sanctions pour les entreprises. Là encore, notre rapporteur appréciera si nous devons, ou non, évoluer. Mais je tiens à vous faire part de mon sentiment – c'est un petit cri du cœur : je ne comprends pas ! La ministre évoque une centaine de mises en demeure. Rapportées au nombre d'entreprises de notre pays, ce n'est même pas marginal, c'est quasiment invisible ! Lequel d'entre vous a-t-il reçu la visite d'un chef d'entreprise ou d'un délégué syndical indiquant un problème ? Personne !

J'ai plutôt le sentiment que les entreprises ont joué le jeu honorablement, dans l'intérêt général et dans leur intérêt personnel, car elles ont besoin de salariés pouvant travailler et donc non malades. Chacun peut avoir son appréciation de leur motivation mais, globalement, les entreprises ont joué le jeu. Le problème n'en étant pas vraiment un, quel est donc l'intérêt de monter une mécanique remettant de l'administration dans le dispositif ?

Il faut se fixer des priorités. Il y a la santé publique et il me semble que si j'étais un membre de la majorité présidentielle, je penserais également à la relance de l'économie. Le déficit de notre balance des paiements est de 77 milliards d'euros, et la majorité présidentielle se bat, avec le « quoi qu'il en coûte », pour fournir aux entreprises des moyens leur permettant de tenir le choc et de se développer dans cette période. Au moment même où on leur dit de se battre pour la France et pour la croissance, on ferait preuve de défiance à leur égard et on mettrait en place des mesures de contrôle administratif, assorties de sanctions... Je ne suis pas certain de bien comprendre comment tout cela s'équilibre.

J'ai l'impression que nous sommes, sinon dans des postures, du moins à la limite de faux débats sur ces questions. Soit il y a un désaccord politique entre nous, et il faut l'acter, soit il s'agit d'inquiétudes techniques ou d'incompréhensions sur le texte, mais dans ce cas je crois qu'il est possible de les dépasser et j'ai même le sentiment que les lignes rouges des uns et des autres ne sont pas, en réalité, celles que l'on pouvait imaginer.

**Mme Yaël Braun-Pivet députée, présidente.** – Nos échanges montrent notre volonté commune d'aboutir. Je crois que nous sommes tous d'accord sur les bienfaits de la vaccination et sur la nécessité d'un passe vaccinal.

Pour assurer l'effectivité de la politique vaccinale et pour mieux protéger nos concitoyens, nous pensons, à l'Assemblée nationale, qu'il faut s'assurer qu'il y ait un contrôle des passes – d'où les vérifications d'identité – et que les entreprises jouent bien le jeu – d'où les amendes administratives.

**M. Guillaume Larrivé, député.** – Je voudrais dire, au nom du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, également représenté par Ian Boucard, et fort de mon expérience en la matière – cela fait quasiment dix ans que j'ai la chance de participer à des travaux de CMP – qu'il serait totalement incompréhensible dans l'opinion publique que cette réunion n'aboutisse pas.

Lorsque le Président de la République, dans une allocution solennelle devant la nation, a présenté l'économie générale de ce texte, puis lorsque le chef du Gouvernement est intervenu, il nous a été dit que le cœur du texte était, évidemment, le passe vaccinal et que l'exécutif souhaitait qu'il entre en vigueur le 15 janvier. Nous sommes le 13. La volonté des Républicains est que ce texte soit adopté, à l'issue de la CMP, ce soir au Sénat et demain à l'Assemblée nationale. Nous sommes d'accord pour que le passe vaccinal soit adopté et pour qu'il entre en vigueur dès que possible. Si ce n'est pas un point de convergence, d'accord, alors je ne sais pas de quoi il s'agit.

Une rédaction susceptible de faire consensus entre les deux assemblées en ce qui concerne le passe vaccinal n'est pas inaccessible : ce n'est qu'un travail d'écriture. Nous sommes parfaitement capables d'aboutir sur ce point si la bonne volonté affichée par la majorité de l'Assemblée nationale est sincère et si le Gouvernement, qui ne participe pas juridiquement à la CMP mais qui s'exprime sans doute par divers canaux, le souhaite également. C'est la position des Républicains et c'est aussi celle de la Haute Assemblée, comme l'ont montré les propos de M. Philippe Bas.

S'agissant de l'inspection du travail, je serais stupéfait si le Gouvernement et la majorité s'entêtaient à faire de cette question une difficulté, dès lors que cela ne figurait même pas dans le projet de loi initial. Peut-on imaginer qu'une CMP échoue parce qu'un élément qui n'était dans le texte déposé par le Gouvernement devient subitement central et décisif ? Allez expliquer sur les plateaux de télévision, aux PME, aux entreprises de France et à l'opinion publique que le passe vaccinal n'entre pas en vigueur parce que le ministère de la rue de Grenelle tient absolument à ressusciter un dispositif semblable à celui qui existait avant 1986, contre l'avis de toutes les organisations patronales, pour que l'inspection du travail puisse engager des procédures et prendre des sanctions administratives à l'égard des entreprises ! Tout cela est totalement inaudible.

Quant au dispositif qui n'est pas vraiment un contrôle d'identité ni une vérification d'identité, mais peut-être plutôt de concordance d'identité, Jean-Pierre Sueur a parlé d'or : cette mesure est totalement inopérante. Et encore une fois, allez dire à l'opinion publique que le passe vaccinal n'entre pas en vigueur car la majorité tient à ce que les bistroitiers et les restaurateurs fassent des contrôles d'identité ! Bon courage !

Il y a un accord sur le cœur du réacteur, le passe vaccinal, et un désaccord sur des points qui sont objectivement marginaux. Nous pourrions sans difficulté nous entendre sur une rédaction, soit celle du Sénat, soit celle de l'Assemblée, soit une rédaction tierce. C'est un travail courant. Il n'y a pas de lignes rouges : elles sont en pointillé. La seule question est de savoir si le Gouvernement et la majorité parlementaire tiennent ou non au passe vaccinal. Nous disons oui, pour notre part, et nous avons fait un effort, y compris pour gérer notre propre groupe.

Si je m'exprime avec autant de netteté, c'est évidemment après m'être assuré que c'est bien la position de la majorité des Républicains à l'Assemblée nationale et que cette position est totalement coordonnée avec les Républicains du Sénat. C'est la position que nous défendons ici et que nous défendrons devant l'opinion publique. Il faudra que chacun assume ses responsabilités. Si cette CMP échoue, ce sera la démonstration qu'au-delà de l'intérêt général qui commande la mise en œuvre du passe vaccinal, certains ont peut-être d'autres préoccupations.



**Mme Cécile Untermaier, députée.** – Le groupe Socialistes et apparentés considère que le Sénat a bien travaillé. Je le dis d'autant plus volontiers qu'il a retenu beaucoup d'amendements que nous avons déposés. Par ailleurs, d'autres groupes d'opposition de l'Assemblée nationale ont défendu des positions sur lesquelles les sénateurs se sont mis d'accord.

Pour mon groupe, c'est d'abord un texte sanitaire, et non un texte politique. L'union et la concorde que nous souhaitons voir dans le pays doivent en premier lieu prévaloir ici. C'est pourquoi il nous paraît extrêmement important, y compris d'un point de vue symbolique, que cette CMP soit conclusive. Ce serait un gage de sérieux pour nos concitoyens.

Des modifications sensibles ont été apportées au texte. Elles me semblent empreintes de beaucoup de bon sens : l'examen des textes par le Sénat, après l'Assemblée, est toujours utile.

Je ne pense pas que nous soyons très éloignés d'un accord si nous acceptons de nous entendre. S'agissant des jeunes et de la question du repentir, nous pouvons trouver une solution, de même que pour les contrôles d'identité, bien que mon groupe ait déposé un amendement visant à supprimer ce dispositif, que nous estimons également inopérant. S'il faut faire des concessions, il me semble que la rédaction proposée par le rapporteur du Sénat pourrait convenir.

En ce qui concerne l'inspection du travail, je rejoins ce qui a été dit précédemment. Il s'agit d'un amendement du Gouvernement, qui n'a pas été examiné par le Conseil d'État et qui repose sur l'idée que le passe vaccinal doit s'appuyer sur des sanctions. Or je ne crois pas du tout que c'est ainsi que nous arriverons à mener à bien l'action sanitaire qui s'impose. Là encore, c'est une mesure inopérante. Les entreprises ne souhaitent pas mettre en danger les salariés et, s'il le fallait, ces derniers ne nous attendraient pas pour aller dire à leur employeur que la situation n'est pas tenable.

S'agissant de ces sujets, en particulier le dernier qui me paraît constituer un totem au sujet duquel la majorité fait en sorte qu'un accord ne puisse finalement pas être trouvé, faisons preuve de raison, afin d'aboutir sur ce texte centré sur le passe vaccinal, sur l'urgence de le mettre en place et sur la discipline dont nous devons tous faire preuve en la matière. Nous pouvons atterrir d'une manière aussi républicaine et aussi respectueuse des citoyens que possible – ils nous attendent.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur.** – Je ressens de l'émotion après avoir entendu tous nos collègues, députés et sénateurs, qui ne se résignent pas à la chronique d'un échec annoncé, et cela me donne du courage. J'espère qu'il en va de même pour Jean-Pierre Pont. Nous avons beaucoup échangé ce matin, dans les meilleures dispositions possibles, et nous avons essayé d'avancer. Vous faites bien de relativiser l'importance respective des points d'accord et des points de désaccord. Comme souvent dans les conflits, nous avons besoin de personnes ayant un œil encore neuf, qui n'a pas encore été éprouvé par la tension inhérente à toute négociation, pour nous renvoyer à notre responsabilité et à la nécessité de trouver un accord. Je propose à Jean-Pierre Pont de remettre l'ouvrage sur le métier. Nous avons, les uns et les autres, une responsabilité majeure. Ce serait quand même donner une belle image de notre démocratie que de parvenir à nous entendre, même au prix de sacrifices sur nos convictions respectives.

*La séance est suspendue durant trois heures.*

**Mme Yaël Braun-Pivet députée, présidente.** – Nous travaillons d’arrache-pied pour obtenir un accord entre nos deux assemblées, comme le veulent nos institutions. C’est l’essence même d’une commission mixte paritaire, qui réunit des députés et des sénateurs pour trouver un accord dans l’intérêt du Parlement et de nos concitoyens. Telle est notre boussole face à la crise sanitaire. Nous nous sommes réunis à plusieurs reprises depuis ce matin et personne ne ménage ses efforts pour aboutir à un accord depuis que cette CMP a commencé ses travaux. Nous cherchons des compromis sur chaque point.

Il y a environ une demi-heure, le président du groupe Les Républicains du Sénat a eu une expression publique indiquant que la CMP était terminée, qu’il s’agissait d’une « victoire du bon sens » et que les sénateurs « [avaient] obtenu de nombreuses clarifications et simplifications [...], n’en déplaise à Emmanuel Macron ». Or cette réunion n’est pas terminée. Une telle prise de position, une telle annonce publique du président du principal groupe politique au Sénat traduit un mépris total pour l’Assemblée nationale et pour le Parlement. Nous ne pouvons tolérer cette atteinte inacceptable au Parlement, au fonctionnement de nos institutions et à la Constitution que nous chérissons tous. Pour ces raisons, en tant que présidente de cette commission mixte paritaire, je vais lever la séance.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président.** – Cet incident n’est qu’un prétexte pour ne pas faire aboutir la CMP, conformément à la volonté initiale du groupe majoritaire de l’Assemblée nationale.

**Mme Yaël Braun-Pivet députée, présidente.** – La CMP ne pouvant pas aboutir, j’en constate l’échec. Je vous remercie.

*La commission mixte paritaire constate qu’elle ne peut parvenir à l’adoption d’un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire.*

*La réunion est close à 18 h 15.*

**Jeudi 20 janvier 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales du Sénat -

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

### **Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à renforcer le droit à l’avortement**

*Conformément au deuxième alinéa de l’article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer le droit à l’avortement, adoptée par l’Assemblée nationale le 30 novembre 2021 et rejetée par le Sénat le 19 janvier 2022, se réunit au Sénat le jeudi 20 janvier 2022.*

*Elle procède tout d’abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente, de Mme Fadila Khattabi, députée, vice-*

*présidente, de Mme Laurence Rossignol, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de Mme Albane Gaillot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente.** – Notre commission mixte paritaire (CMP) est réunie pour examiner la possibilité de parvenir à un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement. Le Sénat ayant adopté une motion tendant à opposer la question préalable hier en deuxième lecture, il existe peu de chances que nous parvenions à un accord ce matin.

**Mme Fadila Khattabi, députée, vice-présidente.** – Depuis début décembre, nos commissions mixtes paritaires se suivent à un rythme très soutenu, mais ne se ressemblent pas. Nos travaux ont heureusement été conclusifs sur la proposition de loi de Marie-Pierre Rixain visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, sur le projet de loi relatif aux travailleurs des plateformes, ou encore sur le projet de loi relatif à la protection des enfants. En revanche, nous n'avons pas trouvé d'accord sur les propositions de loi de notre rapporteur général Thomas Mesnier visant à réformer la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Pour ce qui est du texte qui nous occupe ce matin, l'adoption hier par le Sénat, comme déjà en première lecture, d'une motion tendant à opposer la question préalable ne laisse guère de doute quant à l'issue de cette CMP. Nos rapporteures vont sans doute nous le confirmer maintenant.

**Mme Laurence Rossignol, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Je crains que nos débats ne soient brefs, en effet. Hier, le Sénat a adopté une motion tendant à opposer la question préalable, mettant un terme à l'examen en deuxième lecture de cette proposition de loi. Nous avons malgré cela pu échanger lors de la discussion générale en séance, ou lors de l'examen du texte en commission. Le débat a donc eu lieu au Sénat. Les positions des uns et des autres sont connues, et j'observe qu'elles sont constantes sur ce sujet, depuis au moins l'examen de la loi Santé en 2019, lorsque le Sénat avait adopté, de manière inattendue, mon amendement tendant déjà à allonger de douze à quatorze semaines le délai pour l'interruption volontaire de grossesse (IVG), avant de revenir sur son vote, Mme Buzyn ayant demandé une seconde délibération... Mais la réflexion a été poursuivie par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, qui a réalisé un travail remarquable.

Vu les différences de points de vue entre nos deux chambres, je ne vois pas comment notre CMP pourrait être conclusive. Je me réjouis toutefois que la proposition de loi de l'Assemblée nationale ait pu prospérer et poursuivre son parcours dans la navette. C'est bon pour nos institutions et cela conforte le droit d'initiative parlementaire. Il est toujours frustrant de voir à quel point l'exécutif peut contraindre sa majorité en bloquant la poursuite de la navette sur certains textes.

J'aurais certes préféré que la suppression de la clause de conscience spécifique soit maintenue, mais je salue le travail de nos collègues députés pour parvenir à un texte équilibré. J'observe que, de même qu'en 1975 la clause de conscience spécifique avait servi de compromis entre Simone Veil et la majorité hostile à l'IVG, elle sert aujourd'hui à

nouveau de compromis. Je le regrette et je crois que nous aurons à revenir sur ce sujet à l'avenir.

Enfin, je veux attirer l'attention sur l'une de mes propositions. Il me semble nécessaire de mettre en place un véritable pilotage national de l'activité d'IVG et, plus largement, de notre politique de santé sexuelle et reproductive. Je plaide pour la création d'une agence sur la santé sexuelle et reproductive, qui permettrait de structurer et coordonner notre politique en la matière. Les ARS entretiennent un rapport que je qualifierai pudiquement d'« aléatoire » avec la question des droits sexuels et reproductifs, qui varie selon les moments, les lieux, les directeurs, *etc.* Nous avons besoin d'une politique coordonnée, à l'image de ce qui a été fait pour le cancer avec la création de l'Institut national du cancer (INCa). Il me semble que cette proposition pourrait être consensuelle. Je la reprendrai à l'avenir.

**Mme Albane Gaillot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition est le fruit d'échanges nourris, notamment entre l'Assemblée nationale et le Sénat au cours d'un long parcours législatif. J'ai assisté hier aux débats du Sénat : j'ai constaté que les points de vue différents perduraient, comme à l'Assemblée nationale d'ailleurs.

Le texte voté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture s'inscrit dans une longue réflexion. Je salue à cet égard l'investissement de Laurence Rossignol, de Marie-Pierre Rixain, présidente de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et de Marie-Noëlle Battistel, co-rapporteuse de la proposition de loi, qui n'a malheureusement pas pu se joindre à nous ce matin.

Ce texte résulte d'une initiative parlementaire : contrairement aux critiques parfois formulées lors des débats, ce texte trouve sa source dans des travaux approfondis des représentants des deux chambres.

Les questions entourant l'IVG sont particulièrement difficiles. Encore aujourd'hui, les femmes ne maîtrisent pas totalement ce droit qui leur est pourtant reconnu depuis 1975 : il nous revient de le rendre effectif pour toutes les femmes, sur l'ensemble de notre territoire.

Je n'essaierai pas de convaincre tous les membres de notre commission mixte paritaire. Toutefois, je veux rappeler qu'il me semble nécessaire d'allonger de deux semaines le délai légal d'accès à l'IVG, en le faisant passer de douze à quatorze semaines. De même, je regrette le maintien de la clause de conscience spécifique pour l'IVG, puisque les médecins disposent déjà d'une clause de conscience générale. Il semble difficile d'aboutir à un accord, mais je tiens à remercier l'ensemble de nos collègues pour leur investissement sur ce texte progressiste.

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente** – Je constate l'échec de notre commission mixte paritaire.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement.*

*La réunion est close à 9 h 30.*

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

**Mercredi 5 janvier 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

## **Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement**

**M. Arnaud Bazin, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement depuis juillet 2020.

Notre commission d'enquête a entrepris de cartographier l'action des cabinets de conseil dans la sphère publique, travail qui se révèle particulièrement complexe, tant les intervenants et les instances impliqués sont nombreux.

Madame la Secrétaire générale, nous souhaitons vous entendre afin de déterminer comment sont pilotées, à l'échelon du Gouvernement, les prestations de conseil dans leurs différentes phases, de la sélection du prestataire à l'évaluation, en passant par les contrôles de déontologie.

Nous sommes particulièrement attentifs au rôle du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) dans la coordination des différents ministères et dans son rôle d'expertise juridique de l'exécutif. L'intervention de cabinets de conseil en 2018 pour rédiger l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) a suscité beaucoup de réserves, sur lesquelles nous souhaiterions vous entendre.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, nos collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, Madame la Secrétaire générale, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Claire Landais prête serment.*

Je vous laisse la parole pour une intervention liminaire, avant les questions de Madame la rapporteure, puis de nos collègues.

**Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement.** – Je reviendrai si vous me le permettez sur le rôle du SGG pour vous dire d'où je parle, avec quel degré d'information, et vous livrer quelques réflexions d'ordre général.

Je répondrai volontiers à toutes les questions sur lesquelles je pourrai vous apporter des éléments de réponse. Au besoin, je compléterai par écrit.

Le SGG emploie 110 personnes de catégories différentes : des juristes de catégorie A+ mais aussi des catégories B et C pour la confection du *Journal officiel*.

Le SGG remplit cinq missions principales.

La première concerne le secrétariat du Conseil des ministres avec la préparation de l'ordre du jour et des convocations, l'organisation matérielle, la préparation des dossiers et le compte rendu. J'assiste au Conseil des ministres en prenant des notes avant de les retranscrire sous forme de procès-verbal. C'est la mission qui me relie le plus à l'Élysée.

Autre mission importante : le SGG est la « tour de contrôle » de la production normative de l'État. Tous les textes passent au SGG avant publication au *Journal officiel*. Beaucoup de textes, dans leur vie antérieure, sont passés par le SGG, très en amont, comme les projets de loi, puisque les réunions interministérielles (RIM) permettent d'en élaborer le contenu.

Le SGG entretient aussi des relations avec les assemblées parlementaires et dépose les textes sur leur Bureau ou demande des auditions dans le cadre des nominations au titre de l'article 13 de la Constitution.

Pour les projets de décret en Conseil d'État et les projets de loi, nous intervenons pour savoir quel texte choisir entre la version du Conseil d'État et la version initiale du Gouvernement.

Notre rôle est aussi un rôle de simplification. La Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) joue un rôle de simplification du stock de règles, évidemment en lien avec les ministères eux-mêmes. Pour sa part, le SGG veille à ce que la production normative conserve une volumétrie maîtrisable.

Les autres missions du SGG concernent l'organisation matérielle des réunions ou des comités interministériels auxquels participent les ministres eux-mêmes, la rédaction des comptes rendus qu'on appelle les « bleus », le conseil juridique du Gouvernement et du Président de la République. Les questions peuvent concerner des sujets très délicats juridiquement. Nous ne faisons que du droit mais certaines questions, lorsqu'elles ont une sensibilité particulière, peuvent nous être soumises.

Enfin, la dernière grande mission du SGG consiste en la défense des lois devant le Conseil constitutionnel, soit en contrôle *a priori*, avant la promulgation, soit en produisant des mémoires quand des QPC sont soulevées et atteignent le Conseil constitutionnel. Nous défendons également les décrets devant le Conseil d'État.

Les prérogatives du SGG ont évolué dans le temps. Au-delà du droit, on peut considérer qu'il existe deux pôles : à certaines époques, des directions interministérielles dont les champs dépassaient la stricte dimension juridique étaient rattachées au SGG. À l'inverse, il existe aussi une vision d'un SGG très juridique et normatif.

Aujourd'hui, nous sommes plutôt proches de ce second pôle, ce qui n'empêche pas que l'ADN du SGG repose sur la coordination et l'animation interministérielle, le Secrétariat général étant proche du Premier ministre et de l'Élysée.

C'est un poste privilégié de l'action publique, ce qui permet d'entretenir des liens au sein des services du Premier ministre, mais aussi avec les autres entités, comme le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), la Direction de l'information légale et administrative (DILA), qui confectionne matériellement *le Journal officiel* une fois que nous avons réalisé le travail éditorial, la Direction des services administratifs et financiers (DSAF), que dirige Serge Duval, qui se trouve à mes côtés. Il passe beaucoup de marchés publics au nom des différentes entités composant les services du Premier ministre et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), même si ce dernier est soutenu par le Secrétariat général de Bercy.

Je cite également ici la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), qui vient d'être créée. J'y reviendrai car je pense que vos travaux présentent un lien avec la réforme de la haute fonction publique.

Le SGG est évidemment connecté aux directions à vocation interministérielle, même s'il ne s'agit pas d'un rattachement hiérarchique, comme la DITP, la Direction du budget (DB), la Direction générale des finances publiques (DGFIP), la Direction des achats de l'État (DAE) et la Direction interministérielle du numérique (DINUM), dont je rencontre les dirigeants très régulièrement.

Enfin, j'anime un comité des secrétaires généraux tous les mois. Il s'agit d'une instance de dialogue et de partage portant sur des sujets d'intérêt commun.

En tant qu'autorité hiérarchique, ma « boutique » est très petite. Le recours à des prestations de conseil n'existe pas au SGG.

En revanche, ce positionnement central me donne une vision pour répondre à des questions plus larges. Je sais que vous avez déjà mené certaines auditions et que vous en aurez d'autres qui vous apporteront des réponses plus précises, mais je peux vous apporter, sur certains sujets, une impression générale du point de vue des services du Premier ministre.

Je pense sincèrement légitime que vous vous posiez des questions au sujet des prestations de conseil liées à la crise sanitaire, à propos de missions touchant à notre « cœur de métier » et proches de la politique publique. C'est le rôle de contrôle du Parlement et, en l'espèce, du Sénat. Une commission d'enquête est un aiguillon précieux pour l'administration elle-même afin qu'elle puisse constater la hausse du recours à ces prestations et, au-delà, réfléchir à ce qui fonctionne bien et ce sur quoi il faut faire porter les efforts.

En revanche, je pense que reprocher aux administrations d'avoir fait appel aux cabinets de conseil dans cette période serait un mauvais procès...

**M. Arnaud Bazin, président.** – Madame la rapporteure n'a pas encore pu le dire mais, dans l'esprit du groupe Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), qui a demandé cette commission d'enquête, il ne s'agit pas de faire le procès de l'administration ni des cabinets de conseil.

Il s'agit de comprendre comment cela se passe et de savoir si l'ensemble des règles relatives à la déontologie et aux marchés publics ont bien été respectées. Ce sont ces questions que nous nous posons. Nous ne faisons le procès de personne !

**Mme Claire Landais.** – Je ne dis pas que c’est un procès que vous voulez intenter à l’administration mais une polémique médiatique assez importante a eu lieu sur ce sujet.

Je trouve rassurant d’être accompagné et de bénéficier de ressources extérieures. Peut-être a-t-on d’ailleurs un peu tardé sur certains sujets. L’administration ne peut intégrer en permanence suffisamment de ressources pour faire face à une crise de cette ampleur.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – On a recouru aux cabinets de conseil avant la crise. Cela ne date pas d’aujourd’hui !

**Mme Claire Landais.** – C’est certain. Le recours aux cabinets de conseil, dans un pic d’activités résultant en l’espèce d’une crise majeure, est un des cas de figure dans lesquels il est utile, légitime et ne doit pas être discuté dans son principe – ce qui ne veut pas dire qu’il ne doit pas l’être dans ses modalités.

Il existe deux autres cas de figure dans lesquelles il peut être précieux et légitime de recourir aux cabinets de conseil.

En premier lieu, c’est le cas lorsque certaines compétences internes manquent dans l’administration. Dans le champ informatique et numérique, il est évident que le recours aux cabinets de conseil est lié à des manques internes, qui sont comblés par des compétences extérieures pointues.

Reste à savoir comment nous pouvons essayer de combler potentiellement ces manques. C’est un jeu subtil et nous n’arriverons pas à tout internaliser.

En second lieu, il me semble légitime de disposer d’un regard extérieur, enrichi par l’expérience et la variété de situations, que peuvent porter les consultants, soit dans le secteur privé – non pas pour dupliquer les solutions de façon équivalente, mais parce qu’il s’agit de bonnes sources d’inspiration –, soit grâce au parangonnage international que savent pratiquer ces cabinets pour enrichir la réflexion.

Il existe des cas de figure dans lesquels le recours aux cabinets de conseil est très légitime. Cela ne nous dédouane évidemment pas, sous votre légitime aiguillon, de réfléchir à la question de savoir si l’on recourt à bon escient aux cabinets de conseil, avec les bonnes modalités, et si celles-ci sont optimales. Nous retrouvons là des sujets de déontologie, de conflits d’intérêts, mais également des questions liées à notre capacité à négocier correctement les prix et à évaluer la prestation.

Il nous faut également, à bon escient, savoir quelles sont nos ressources internes, comment les enrichir et comment trouver, en mutualisant les choses et en internalisant des capacités de conseil, une capacité à agir nous-mêmes, en sachant éventuellement juger du coût respectif des deux solutions.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Comme l’a dit Monsieur le président, ce qui nous intéresse, ce n’est pas d’intenter un procès à qui que ce soit, mais de comprendre pourquoi nous utilisons autant d’argent public dans les cabinets de conseil alors que notre pays dispose, sur bien des sujets, d’une administration qui est capable de répondre à ces questions.



Prenons l'exemple du projet de loi LOM : pourquoi a-t-il été nécessaire de recourir à un cabinet privé pour rédiger l'exposé des motifs et l'étude d'impact ? Le Conseil d'État a d'ailleurs relevé plusieurs incohérences dans ces textes...

Nous avons précédemment auditionné le cabinet Sia Partners, qui aurait été missionné pour la transformation de la DRH des services du Premier ministre afin de repenser l'organisation de ces services et les processus mis en œuvre.

Avez-vous été sollicitée ou informée de cette prestation ? Si c'est le cas, comment cette prestation s'est-elle déroulée et quelles ont été les conséquences sur le Secrétariat général du Gouvernement ?

J'ai parlé du projet de loi LOM. Je pourrais aussi parler du ministère de la transition écologique, qui a décidé de publier une contre-étude d'impact réalisée par la multinationale de conseil Boston Consulting Group (BCG) et portant sur l'ensemble des mesures prises en matière de lutte contre dérèglement climatique depuis le début du quinquennat.

Pensez-vous acceptable que le ministère de la transition écologique court-circuite des institutions qualifiées et compétentes mises en place pour évaluer l'action gouvernementale ? Le Haut Conseil pour le climat créé par le Président de la République ne pouvait-il réaliser une telle prestation ?

Nous avons déjà les appréciations du Haut Conseil pour le climat, du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et du Conseil national de la transition écologique... Était-il opportun, alors que tous ces avis avaient été formulés, d'avoir recours à un cabinet de conseil ?

Nous ne faisons de procès à personne. Je dis souvent que je ne suis pas prête à licencier les milliers de personnes qui travaillent dans des cabinets de conseil. Ce n'est pas mon sujet. Mon sujet, c'est celui de l'utilisation de l'argent public et la souveraineté de notre pays.

**Mme Claire Landais.** – Pourquoi recourt-on à des cabinets de conseil ? J'ai essayé d'esquisser les cas de figure dans lesquels cela me semble légitime. Je pense que ce recours constitue un bon baromètre des forces et des faiblesses de l'administration.

Je crois honnêtement que l'administration est bien armée dans le champ de l'expertise juridique. Elle sait faire des textes. On nous reproche parfois d'en faire trop ! Je ne suis d'ailleurs pas sûre que produire trop de textes soit un réflexe de juriste, mais l'administration produit du texte quoi qu'il en soit.

Je vous rejoins pour considérer qu'il n'y a pas tellement de raisons d'avoir besoin de conseil juridique. Il existe bien sûr des exceptions : l'agent judiciaire de l'État fait appel à des avocats pour défendre l'État devant les juridictions judiciaires. C'est spécifique, mais je dois dire que je n'ai jamais fait appel à une prestation extérieure dans mes différentes affectations en tant que juriste.

Vous citez un cas de figure qui semble être une exception à ce principe, un cabinet de conseil ayant en effet participé à la rédaction d'une étude d'impact. C'était en 2018 et je ne contrôle pas le recours à des cabinets de conseil. Je ne sais ce qu'il en est de l'exposé des motifs.

Il me semble qu'une étude d'impact, compte tenu des rubriques qui doivent être renseignées, notamment la capacité à montrer les alternatives possibles au choix qui a été fait et à en évaluer les conséquences économiques, sociales, juridiques, fait qu'il n'est pas aberrant que la réflexion soit en partie externalisée. Ce n'est pas totalement de la production normative mais une réflexion destinée à savoir si nous avons besoin de la loi ou s'il existait une autre solution.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Nous entrons là dans le champ politique...

**Mme Claire Landais.** – C'est une autre des questions que vous vous posez. Les choix politiques sont-ils ou non préemptés par les travaux des consultants ? Selon mon expérience personnelle, j'ai du mal à le croire.

Il est certain qu'on peut s'habituer, de façon un peu insidieuse, à être alimenté par des cabinets qui n'adaptent pas toujours suffisamment leur production. Il est intéressant d'avoir un regard extérieur, pour peu qu'il ne soit pas toujours le même et n'aborde par tous les sujets de la même façon. C'est une question de diversité des prestataires. Il ne faut pas que solliciter les cabinets les plus importants, mais aussi les petits.

Toute autre est la question de savoir si, dans le champ de la production normative, nous ferions trop appel à des cabinets de conseil. Je crois honnêtement que ce n'est pas le cas.

**M. Arnaud Bazin, président.** – De façon concrète, faut-il en conclure que le Secrétariat général du Gouvernement n'a pas été consulté lorsque le ministère a confié cette étude d'impact à un cabinet privé ?

**Mme Claire Landais.** – Je n'étais pas là, mais il n'y a aucune raison.

Le Secrétariat général du Gouvernement assemble l'étude d'impact avant de l'envoyer au Conseil d'État, puis suit son évolution avant le dépôt au Parlement.

**M. Arnaud Bazin, président.** – La réponse est claire.

Il apparaît depuis le début de ces auditions – je pense que Madame la rapporteure partage cet avis – qu'il existe un recours important, en termes de dépenses publiques, à des cabinets de conseil privés pour le compte de l'administration de notre pays.

Cela représente un volume de 600 ou 700 millions d'euros – c'est un ordre de grandeur – mais tout ceci est totalement éclaté, soit à travers plusieurs accords-cadres, soit par des marchés passés directement par les administrations ou à travers des centrales d'achat.

Nous sommes surpris de constater qu'il n'existe pas de vision centralisée de cette activité particulière, ce qui pose un certain nombre de questions sur lesquelles je ne reviens pas, qui sont à notre sens stratégique pour les décisions de l'État.

On aurait pu penser qu'il existait, au niveau central du Gouvernement, une « tour de contrôle ». Vous venez de nous expliquer que vous ne jouez pas ce rôle et que cela ne se raccroche à aucune des grandes missions que vous nous avez citées.

Je repose donc la question de façon encore plus précise : nous confirmez-vous qu'il n'existe pas de centralisation de l'appréhension du recours aux cabinets de conseil privés dans la détermination des politiques de l'État ?

**Mme Claire Landais.** – Si la question est de savoir s’il existe une « tour de contrôle » de la volumétrie, la Direction du budget, grâce à l’outil Chorus, a été ou sera en capacité de vous livrer des chiffres. En revanche, il n’existe pas d’administration chargée de contrôler cette volumétrie et de savoir si les choses sont faites à bon escient ou non.

Certaines administrations, sous la houlette de la Direction des achats de l’État, délèguent à d’autres la responsabilité de suivre et d’animer des collectivités d’acheteurs, éventuellement en élaborant des stratégies d’achat.

Je ne dis pas qu’il existe aujourd’hui une doctrine du bon recours aux cabinets de conseil. Je pense personnellement que ce serait difficile à faire. Je ne crois pas que les règles seraient faciles à poser.

Il existe – c’est une certitude – des marges de progrès dans la transparence interministérielle, la capacité d’une administration à y voir plus clair sur les recours aux cabinets de conseil et le partage entre pairs, afin d’aider à comprendre s’il existe d’autres effets, si les livrables ne peuvent pas être réutilisés ou si l’on trouve ailleurs des capacités de mutualisation.

La DINUM est chef de file en matière informatique, même si elle ne passe pas les accords-cadres, puisque c’est la DAE qui s’en charge. Elle a toutefois un rôle de régulation interministérielle dans le champ numérique. La DITP est concernée par le champ qui vous intéresse plus particulièrement s’agissant des conseils en stratégie et en organisation, dans le cadre d’un marché interministériel.

Monsieur Thierry Lambert a dû vous dire qu’il n’a pas aujourd’hui le pouvoir d’autoriser ou de refuser le recours par les ministères à ce marché, mais c’est déjà un outil interministériel. Il a dû également vous dire qu’une réflexion est en cours pour doter la DITP d’une vision plus fine du recours aux cabinets de conseil par les différents ministères, voire pour donner un avis dès lors que certains seuils seraient atteints.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il est apparu qu’il n’existait aucun dispositif pour faciliter l’utilisation des livrables des cabinets de conseil par d’autres administrations. Il y a des questions stratégiques que l’État pourrait me semble-t-il se poser pour optimiser l’efficacité de son action.

**Mme Claire Landais.** – Cela n’existe pas aujourd’hui. Je ne suis pas en train de vous dire que nous sommes tous dans nos « silos » interministériels et qu’on ne se parle pas. On se parle ! Je réunis mensuellement un comité des secrétaires généraux, qui se parlent par ailleurs tous les vendredis au cours d’une réunion très informelle. Ils abordent beaucoup de points, même si les choses sont peu institutionnalisées.

C’est évidemment une piste à creuser. Probablement y a-t-il des choses à faire, de l’information à exploiter et des bonnes pratiques à partager. Je pense néanmoins que la réutilisation des livrables qui s’appliquent à certains marchés n’est pas évidente dans d’autres champs. Cela ne fonctionnera pas à tous les coups. Ce sont souvent des prestations très circonstanciées, liées à des situations particulières.

Je pense que le regard des pairs, plutôt qu’une doctrine très théorique, et le fait de se parler et d’institutionnaliser ce dialogue feront partie des pistes que nous retiendrons à l’issue de la réflexion que vous avez fait émerger dans nos rangs.

**M. Mickaël Vallet.** – Les mots posent un cadre et, en l’occurrence, un cadre politique quand il s’agit de l’exposé des motifs d’une loi.

On peut comprendre qu’un certain nombre de personnes, dans l’administration mais aussi parmi les politiques, ont pu être choquées en apprenant que l’exposé des motifs de du projet de loi LOM avait été rédigé par un cabinet privé ou avec son concours.

C’est d’autant plus étonnant que la responsabilité de la rédaction de l’exposé des motifs devait échoir à une ministre qui connaît l’administration, qui a été préfète de région, directrice de cabinet du ministre de l’écologie et qui connaît bien le secteur privé pour y avoir exercé des fonctions, notamment dans le domaine des transports. Cet étonnement me semble donc légitime.

Je peux comprendre – et cela nous éclaire beaucoup – qu’il n’existe aucune « tour de contrôle » chargée d’observer où se situe le manque de ressources des administrations. Si une entreprise privée ou une collectivité territoriale fait appel à l’extérieur, c’est parce qu’il n’existe pas de ressources internes. Au contraire, on ne fait pas appel à l’extérieur lorsqu’on dispose des ressources internes. Fort heureusement, l’administration est extrêmement bien pourvue en matière de compétences juridiques.

En dépit de l’absence de « tour de contrôle », pouvez-vous nous dire aujourd’hui si un ministre peut, en l’état actuel des choses, faire appel à un cabinet de conseil pour la rédaction de l’exposé des motifs d’une loi, voire pour la rédaction d’un projet de loi ?

Le projet de loi LOM a-t-il permis de faire retentir une sonnette d’alarme ? A-t-on compris de manière générale, dans la culture gouvernementale, qu’agir ainsi n’est pas anodin ? Un ministre s’y aventurerait-il, sauf à être couvert ?

**M. Arnaud Bazin, président.** – Avez-vous connaissance d’autres interventions de cabinets de conseil dans la rédaction d’études d’impact ?

**Mme Claire Landais.** – Non, je n’en ai pas connaissance. Je ne me suis pas plongée dans ce précédent, qui est à mon sens unique, ce qui démontre bien que ce n’est pas habituel chez nous. J’ai entendu parler de ce travail du cabinet extérieur comme d’une étude portant sur l’étude d’impact et non sur l’exposé des motifs.

Je répète que l’étude d’impact représente autre chose que la production d’un texte normatif. Il s’agit d’une réflexion sur des impacts sociaux ou économiques. C’est une appréciation qui peut relever de techniques qui ne sont pas toutes internalisées, alors que l’exposé des motifs – et j’en ai vu passer un certain nombre depuis que je suis au SGG – est un objet politique. Il est relu avant de partir au Conseil d’État. Si quelqu’un était intervenu pour proposer l’une des « briques » de l’exposé des motifs – même si personne n’a eu ce réflexe –, cela aurait été retravaillé.

Je n’ai jamais pensé qu’une décision politique était entièrement influencée par le livrable d’un cabinet de conseil. Je sens au contraire que la « patte » politique est majeure dans un exposé des motifs. D’ailleurs, autant le SGG est le gardien du temple en matière d’exposé des motifs et veille à ce que chacun des articles soit bien décrit, autant nous n’avons pas la main sur la rédaction. C’est précisément le politique qui a la main, alors qu’il arrive souvent, sur la rédaction de la loi elle-même, que le SGG propose une nouvelle rédaction pour passer la rampe constitutionnelle.

Je peux comprendre l'émoi que cet événement a pu susciter mais il reste exceptionnel. Je ne suis pas sûre que cela n'ait pas porté sur des parties d'étude d'impact. Un apport extérieur ne me choque pas. Dans le champ du droit et de la production normative, nous ne courrons vraiment pas le risque que des cabinets extérieurs prennent la main.

**M. Jérôme Bascher.** – Il existe plusieurs types de cabinets de conseil : conseil en informatique, conseil en stratégie, etc. Nous n'avons pas abordé le sujet des cabinets de conseil en communication.

Le service d'information du Gouvernement (SIG) a la possibilité de recruter des conseils en communication, qui peuvent avoir un véritable impact sur les politiques gouvernementales. Je ne sais pas qui a conseillé de faire flotter un drapeau européen sous l'Arc de triomphe, ni si un cabinet de conseil a été mandaté pour cela, mais estimez-vous qu'il existe un marché pour les cabinets de conseil en communication, qui me semblent assez nombreux ?

**Mme Claire Landais.** – Le SIG constitue en effet une des entités des services du Premier ministre et doit passer des marchés interministériels de prestations de conseil en communication sur lesquels les ministères peuvent tirer.

**M. Jérôme Bascher.** – Peuvent-ils, comme pour les autres marchés publics, et sous certains seuils, avoir leur propre cabinet de conseil ?

**Mme Claire Landais.** – Le recours à l'accord-cadre « Stratégie, conception et mise en œuvre de projets de transformation de l'action publique » est obligatoire, sauf pour le ministère des armées.

Le recours du SGI à des cabinets de conseil pour ses propres besoins est totalement marginal. Ils ont pour le coup la capacité d'assurer les prestations en interne.

La tendance est plutôt à considérer qu'il faut disposer en interne des compétences de conseil à proposer aux ministères. Un véritable effort a été consenti ces dernières années par la DINUM pour créer des équipes de conseil dépêchées à la demande des ministères. C'est un choix concurrent des cabinets extérieurs. Il s'agit d'informatique pour la DINUM, mais la DITP a aussi un « volant » de consultants internes.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Si nous avons bien compris, les personnels de la DITP sont systématiquement associés au cabinet de conseil qui intervient. Le pilotage est donc partagé.

**Mme Claire Landais.** - La DITP peut en effet proposer un conseil interne, mais lorsqu'un cabinet de conseil externe intervient au profit d'un ministère, une équipe intégrée intervient également. Cela me semble majeur par rapport au sujet de la perte de compétences qui vous inquiète.

C'est un des sujets auquel il nous faut prendre garde pour ne pas perdre des compétences que nous ne saurions pas reconstituer, qui sont utiles pour contrôler, « challenger » ou utiliser au mieux la prestation des cabinets de conseil. L'idée d'équipe intégrée peut éviter ces pertes de compétences.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je souhaiterais revenir sur la question de Madame la rapporteure concernant l'intervention de SIA Partners sur la transformation de la DRH des services du Premier ministre. Le SGG a-t-il été informé de cette prestation ?

**Mme Claire Landais.** – J'avoue que je ne me souviens plus, mais c'est tout à fait possible. Je rencontre Serge Duval chaque lundi, et nous faisons le point sur tous les sujets en cours. C'est le genre de sujet dont il a pu m'informer.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Si vous ne pouvez répondre aujourd'hui, je souhaite que vous puissiez le faire précisément par écrit. Si cette prestation a bien existé, nous aimerions avoir vos commentaires sur la façon dont cela s'est déroulé, et savoir s'il y a eu des conséquences pour le Secrétariat général du Gouvernement.

**Mme Claire Landais.** – Le SGG est constitué de 110 personnes distinctes de la Direction des services administratifs et financiers (DSAF), pour laquelle la prestation a été réalisée.

Mon entité est « soutenue » par la DSAF – pour reprendre un terme militaire. Ce que fait cette sous-direction pour les entités de la direction des services du Premier ministre, dont le SGG, a un impact relativement indirect.

Je n'ai donc pas directement bénéficié de cette prestation, mais j'en bénéficie comme « cliente » de la politique et des services de ressources humaines de la DSAF, comme un certain nombre d'autres entités.

En tant que fonctionnaire et du fait de ma formation de juriste, j'ai très peu recouru à des prestations de conseil, et en tout cas jamais à de prestations de conseil juridique. Les deux cas dans lesquels le SGDSN a fait appel à des cabinets de conseil lorsque je m'y trouvais concernaient des sujets numériques et l'organisation des ressources humaines.

J'avoue que je ne sais plus ce qu'a fait SIA Partners, mais c'est un champ où nous avons besoin de ressources ponctuelles qui n'ont pas besoin d'être internalisées. C'est assez typique de ce qui peut se faire dans l'administration.

**M. Arnaud Bazin, président.** – J'aimerais aborder les questions déontologiques et plus précisément la prévention des conflits d'intérêts et le « pantouflage ».

Le directeur interministériel de la transformation publique a indiqué, lors de son audition par notre commission d'enquête, qu'il vous avait informée de son départ vis-à-vis de la société McKinsey, qui a prévu de recruter son fils en septembre 2022. Confirmez-vous cette information ?

Plus généralement, quel est votre rôle dans la mise en œuvre et le suivi de ce type de départs ?

**Mme Claire Landais.** – Je confirme et je précise qu'il m'en a informée avant même son départ. Nous avons réfléchi ensemble à la façon dont pouvait s'organiser celui-ci, compte tenu du risque potentiel de conflit d'intérêts.

Le SGG intervient de façon formelle et institutionnelle dans ce champ déontologique à divers titres, notamment lorsqu'il faut réaliser des contrôles de « pré-nominations » pour les emplois à la discrétion du Gouvernement.

Nous soumettons les demandes d'avis à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Nous effectuons des rappels réguliers, y compris auprès des ministres, concernant les déclarations d'intérêts et de patrimoine. Nous vérifions aussi, en cas de départ d'un directeur d'administration centrale vers le secteur privé, que les contrôles de reconversion sont exercés.

Comme chaque ministère, nous avons un référent déontologue, qui intervient à la demande. Il m'arrive assez régulièrement de renvoyer vers ce référent les personnes qui me sollicitent pour savoir ce qu'elles peuvent faire.

L'article 25 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 dispose que, lorsqu'un agent considère qu'il est en situation de conflit d'intérêts, il doit en rendre compte à son supérieur hiérarchique pour que celui-ci réfléchisse avec lui aux mesures à prendre, l'une de ces mesures étant le départ.

Quand cela consiste à « s'extraire » de son poste dans une proportion telle que ledit poste est vidé de sa substance, nous considérons que ce n'est pas une solution. Mais quand nous sommes sur des proportions gérables, nous adoptons la solution du départ.

Thierry Lambert, en tant que délégué interministérielle, est directement rattaché au Premier ministre, et sa direction est placée sous l'autorité de Madame Amélie de Montchalin. Il était naturel qu'il vienne m'en parler en tant que coordinatrice de ces sujets au sein des services du Premier ministre. Nous sommes tombés d'accord sur l'idée qu'il fallait qu'il organise son départ en l'anticipant. Les choses étaient particulièrement surveillées en l'espèce. Il fallait agir vite et il était assez facile de recourir à cette solution.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Dans le cadre de vos fonctions, avez-vous été informée d'autres départs du même type d'un membre du Gouvernement ou de hauts fonctionnaires ?

**Mme Claire Landais.** – Si vous voulez parler de relations avec des cabinets de conseil, non. Je ne crois pas.

Nous voyons forcément passer les départs des ministres, puisqu'ils prennent la forme d'un décret. J'ai un certain nombre de départs de ministres en tête, mais je n'ai pas de cas où il existerait un lien d'intérêt avec les cabinets de conseil.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Sur des hauts fonctionnaires non plus ?

**Mme Claire Landais.** – Non, mais ils ne viendraient pas tous m'en parler et commenceraient par s'adresser au secrétaire général de leur ministère. Tout ceci est réglé ministère par ministère.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Quel est votre sentiment sur les prestations gratuites que certains cabinets de conseil réalisent pour l'administration, celles-ci pouvant parfois être suivies de prestations onéreuses ?

Avez-vous été informée de telles prestations dans le cadre de vos fonctions ?

**Mme Claire Landais.** – Dans le cadre de mes fonctions au SGG, je n'ai jamais eu l'occasion de rencontrer un cas de figure de cette nature.

Lorsque j'étais au SGDSN, au début de la crise, un certain nombre de personnes sont venues offrir leurs services, et les cartes ont été rebattues pour savoir qui faisait quoi. Il fallait faire des choses que nous n'avions jamais faites. On s'y est tous mis. Il y a eu beaucoup d'offres de services émanant du secteur privé.

Je pense que, parmi ces personnes, il y a alors eu des cabinets de conseil. Je sais qu'il y a eu des offres de services *pro bono*. Je trouve que c'est typiquement le genre de cas de figure où cela peut s'entendre et je ne soupçonne personne d'arrière-pensées. Il y a sûrement une recherche d'image pour les cabinets de conseil. Cela peut s'entendre aussi. Il faut néanmoins faire très attention à ce que ce ne soit pas une façon de mettre un pied en travers de la porte.

Je suis d'accord avec vous sur l'idée que ce sujet doit être surveillé de très près et que la plus grande transparence possible est nécessaire pour exercer un contrôle social.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Quel regard portez-vous sur le recrutement des hauts fonctionnaires par les cabinets de conseil ? Les règles actuellement en vigueur vous semblent-elles suffisantes pour prévenir complètement les risques de conflits d'intérêts ?

**Mme Claire Landais.** - Oui, aujourd'hui, la reconversion dans le secteur privé fait l'objet d'un contrôle de prévention du risque de prise illégale d'intérêts au sens pénal et déontologique. Le départ dans le secteur privé ne doit pas risquer de porter atteinte au bon exercice des missions par le service d'origine.

Un véritable contrôle est exercé. Il donne parfois lieu à une impossibilité de reconversion dans la direction souhaitée par la personne, voire à des réserves. Il faut notamment ne pas avoir de contact avec telle ou telle administration ou telle ou telle personne.

Je n'ai pas en tête de cas de reconversion dans un cabinet de conseil, mais je trouve que la mécanique est assez bien huilée et que nous prenons peu de risques sur ce champ-là.

**M. Jérôme Bascher.** – Que se passe-t-il pour un haut fonctionnaire arrivant à l'âge de la retraite qui a exercé beaucoup de fonctions dans le domaine de la réforme de l'État et qui travaille ensuite comme intermédiaire pour les cabinets de conseil ?

**Mme Claire Landais.** – J'ai un doute, mais il me semble que le contrôle de reconversion s'applique aussi en fin de carrière.

Ce contrôle prévient la prise illégale d'intérêts. Dès lors qu'un agent prend un avantage dans une entreprise qu'il a contrôlée ou sur laquelle il a donné un avis à propos d'une décision la concernant, il existe un risque de prise illégale d'intérêts qui fait l'objet du contrôle de reconversion, avec saisine de la HATVP.

Je pense qu'il n'y a pas de difficulté à cet égard.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je reviens sur les questions du conseil dans le secteur informatique, que vous avez désigné comme un secteur d'expertise pour lequel il était nécessaire d'avoir des conseils extérieurs.

Pensez-vous qu'il est impossible pour l'État de mettre en place une partie de ces conseils en interne ?



**Mme Claire Landais.** - Non, je ne pense pas que ce soit impossible. Depuis plusieurs années, la DINUM a accéléré la transformation numérique. La crise sanitaire a également eu un effet majeur de ce point de vue.

Cela fait partie des sujets sur lesquels la DINUM a travaillé : des consultants internes, des *data scientists* et des ingénieurs numériques peuvent être sollicités par les ministères dans le cadre de brigades d'intervention et être dépêchés comme le seraient des consultants externes.

Beaucoup d'efforts d'internalisation ont été réalisés par la DINUM, ainsi qu'en matière d'attractivité, afin de pouvoir recruter des personnes dont nous savons qu'elles sont très demandées dans le privé. Des efforts ont également été consentis pour agir précocement par le biais de l'apprentissage et faire « grandir » des personnels en interne, en essayant de les fidéliser.

J'avais vu cela quand j'étais à la tête du SGDSN. Les problématiques étaient les mêmes à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), une très belle maison où il existe un certain patriotisme et l'envie de travailler pour l'État. Un passage à l'ANSSI valorise un CV, mais ces personnes ont parfois envie de partir. C'est l'un des sujets de la réforme de la haute fonction publique : quelles sont les envies des jeunes diplômés aujourd'hui ? Quel est leur plan de carrière ?

Il n'est pas forcément simple de les retenir. Ce n'est pas seulement une question de rémunération. Ils ont envie d'aller voir ailleurs, d'avoir plus de fluidité. Dans le champ numérique et informatique, l'enjeu est particulièrement majeur, compte tenu de la concurrence et des besoins énormes de transformation et de numérisation de l'action et des politiques publiques.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Serait-il possible d'envisager une grille tarifaire indicative pour servir de référence à l'ensemble des cabinets de conseil ?

**Mme Claire Landais.** – Il est aujourd'hui exceptionnel que la rémunération des cabinets de conseil se fasse au regard d'un tarif horaire. Les prestations sont rémunérées de façon forfaitaire, en fonction des livrables et des unités d'œuvre. Il n'est donc pas simple de raisonner en termes de forfaitisation.

En revanche, la DITP recrute elle-même des consultants qui ont une expérience de l'autre côté du miroir et offre un rapport de force équilibré dans la façon d'identifier les coûts. Faire davantage appel à la DITP pour ses capacités de négociation ne serait pas inutile. Il s'agit de partager la capacité à négocier avec les cabinets pour obtenir les bons prix.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Pouvez-vous préciser vos relations institutionnelles et fonctionnelles avec la DITP et la DINUM ? Avez-vous été associée à la conclusion de l'accord-cadre passé par la DITP avec les cabinets de conseil qui interviennent ensuite dans le cadre du « droit de tirage » dans les ministères ?

**Mme Claire Landais.** – Mes relations avec ces deux directions illustrent ce que je disais à propos du fait que le SGG évolue depuis quelques années vers un format assez juridique.

Leurs ancêtres, la Direction interministérielle du numérique (DINSIC) et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) étaient dans le

périmètre du SGG. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le directeur interministériel de la transformation publique est placé auprès du Premier ministre. La direction est sous l'autorité de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, soutenue par le Secrétariat général du ministère de l'économie et des finances. La DINUM est rattachée, pour sa gestion administrative, au SGG et soutenue par la DSAF.

Cela n'établit pas de lien hiérarchique institutionnel formel entre le SGG et la DITP ou la DINUM, mais dès lors que ce sont des sujets transversaux et interministériels, c'est très naturellement que nous échangeons. Je rencontre le directeur interministériel de la transformation publique tous les quinze jours, et je l'ai encore davantage au téléphone. Je vois le directeur interministériel du numérique tous les mois, en plus de présider certaines instances, comme le Comité d'orientation stratégique interministériel du numérique (COSINUM), où nous réunissons les secrétaires généraux des ministères pour parler du numérique.

En revanche, cela ne me conduit pas à avoir un regard sur l'accord-cadre, mais j'imagine que si Thierry Lambert avait voulu me parler de telle ou telle question, il serait venu me le dire, et nous aurions organisé un échange informel sur le sujet.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous n'êtes pas associée aux réflexions en cours concernant la DITP et le renouvellement de l'accord-cadre ?

**Mme Claire Landais.** – Si, en effet, pas sur le nouvel accord-cadre pour 2022, mais sur la question de savoir si nous faisons évoluer ou non les relations entre la DITP et les ministères pour lui donner la fonction de « tour de contrôle ». Cette question va être arbitrée par le cabinet du Premier ministre. Le SGG est là dans son rôle de scribe. Nous serons forcément dans la boucle – je le suis d'ores et déjà.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous ne serez pas qu'un « scribe » dans cette affaire ?

**Mme Claire Landais.** – C'est un sujet très intéressant et révélateur de l'évolution de l'action publique et de nos modes d'action. Les chiffres qui sont sortis à cette occasion nous font bien sûr réfléchir et je ne serai donc pas qu'un « scribe ». J'ai essayé de vous démontrer que certaines inquiétudes n'étaient pas forcément justifiées et, à l'inverse, qu'il nous fallait progresser sur certains points.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous partagez donc avec nous cette préoccupation d'une vision stratégique du recours aux cabinets de conseil par l'État ?

**Mme Claire Landais.** – Oui, je la partage. Je pense qu'il faut éviter la bureaucratisation de certaines procédures et la centralisation excessive. Je trouve donc normal que les ministères aient la main sur le choix de recourir ou non en opportunité à des ressources internes ou à des prestataires extérieurs.

Je trouve normal qu'ils aient la main sur la volumétrie, mais je trouve également normal que ce soient des choses dont on discute, qu'on mette sur la table, ce qui est la meilleure façon de partager les bonnes pratiques, de savoir ce que l'on fait à côté, et de s'en inspirer.

Il est normal que ceux qui ont un rôle de coordination ou d'animation interministérielle des segments soient là pour aider à cette prise de conscience et qu'on y voie

plus clair. Partager des outils qui permettent d'être sur la bonne maille est une très bonne chose. C'est nécessaire et stratégique.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je vous remercie.

Je vous rappelle que nous attendons quelques réponses écrites et compléments évoqués pendant cette réunion avant le 17 janvier 2022. Nous avons nous-mêmes certaines contraintes par la suite.

*La réunion est close à 19 heures.*

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

### **Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

#### **Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, directeurs associés du cabinet McKinsey (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](#).*

#### **Recours aux cabinets de conseil par l'administration et les hôpitaux – Audition d'universitaires : MM. Nicolas Belorgey, chercheur au CNRS, Fabien Gélédan, directeur « transformation et innovation » à l'École polytechnique, et Mme Julie Gervais, maîtresse de conférence à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (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 17 h 20.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques (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 MM. Laurent Benarousse, associé chez Roland Berger, Gilles Bonnenfant, président, et Mme Claudia Montero, directrice générale d'Eurogroup Consulting et MM. Guillaume Charlin, directeur général, et Jean-Christophe Gard, directeur associé du Boston Consulting Group (BCG) (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 19 h 30.*

**COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES  
PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE  
CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER  
L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE »**

**Lundi 17 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

**Audition de M. Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, ancien président du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Audition de M. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 17 h 35.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

**Audition de M. Vincent Bolloré, actionnaire majoritaire du groupe Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du groupe Canal plus (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 18 h 50.*

**Jeudi 20 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**Audition de M. Bernard Arnault, président-directeur général du groupe Louis Vuitton-Moët Hennessy (LVMH) (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 12 h 10.*

**Vendredi 21 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

**Audition de MM. Nicolas Beytout, fondateur de l'Opinion, Éric Fottorino, cofondateur de Le 1 hebdo, Edwy Plenel, président et cofondateur de Mediapart et Mme Isabelle Roberts, présidente du site d'information Les Jours (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 16 h 30.*

## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE

**Jeudi 13 janvier 2022**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Audition d'internes et de jeunes médecins : M. Gaëtan Casanova, président de l'intersyndicale des internes (ISNI), Mme Mathilde Renker, présidente de l'intersyndicale nationale autonome représentative des internes de médecine générale (ISNAR-IMG), Dr Thiên-Nga Chamaraux Tran, vice-présidente en charge de la médecine hospitalière de Jeunes médecins, Dr Agathe Lechevalier, présidente du Regroupement autonome des généralistes jeunes installés et remplaçants (ReAGJIR)**

**M. Bernard Jomier, président.** – Mes chers collègues, nous recevons cet après-midi en audition commune les représentants de quatre organisations d'internes et de jeunes médecins.

Je suis heureux d'accueillir M. Gaëtan Casanova, président de l'intersyndicale des internes (ISNI), Mme Mathilde Renker, présidente de l'intersyndicale nationale autonome représentative des internes de médecine générale (ISNAR-IMG), le docteur Thiên-Nga Chamaraux Tran, vice-présidente en charge de la médecine hospitalière de Jeunes Médecins et le docteur Agathe Lechevalier, présidente du Regroupement autonome des généralistes jeunes installés et remplaçants (ReAGJIR), en lien avec nous par téléconférence, en remplacement de son confrère le docteur Pinto, qui a eu un empêchement de dernière minute.

Vos organisations représentent à la fois des médecins en formation et des médecins diplômés en début d'exercice, tant à l'hôpital qu'en exercice de ville.

L'hôpital est pour vous un lieu de formation important, mais vous en êtes aussi des acteurs incontournables et indispensables : que serait l'hôpital sans les internes et les jeunes médecins ?

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Casanova, Mmes Renker, Chamaraux Tran et Lechevalier prêtent serment.*

Madame la rapporteure, vous avez la parole

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Je vous remercie tous les quatre de votre présence.

Si nous avons souhaité réunir aujourd’hui des organisations représentant les jeunes médecins, qu’ils soient au stade de l’internat ou en début d’activité, dans les premières années suivant leur diplôme, c’est que, depuis le début de nos auditions, on a beaucoup insisté sur l’attractivité de l’exercice médical, que ce soit à l’hôpital ou en ville.

Beaucoup de nos interlocuteurs y ont vu à la fois une cause d’une partie des difficultés actuelles et un enjeu essentiel pour l’avenir de notre système de santé.

Notre commission d’enquête s’intéresse prioritairement à la situation de l’hôpital, mais il est évident que celle-ci est tributaire des conditions de prise en charge des patients en ville.

Nous connaissons les conséquences du *numerus clausus*. Son relèvement, avec le *numerus apertus*, ne produira des effets que dans plusieurs années.

Dans l’immédiat, la question qui se pose est bien celle de l’engagement et de la continuation dans la carrière médicale. Cela suppose des conditions d’exercice satisfaisantes, avec le sentiment de contribuer à la bonne prise en charge des patients.

Cela touche aux conditions de travail, à la rémunération, mais également à la satisfaction au travail dans toutes ses dimensions. Nous souhaitons aborder les questions liées à l’organisation et au fonctionnement de l’hôpital, mais également les moyens de concilier les aspirations des nouvelles générations de médecins et la couverture des besoins de santé de nos concitoyens sur les territoires.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous avez la parole.

**M. Gaëtan Casanova, président de l’intersyndicale des internes (ISNI).** – L’Intersyndicale nationale des internes (ISNI) représente en France 10 000 adhérents sur 30 000 internes. Les internes constituent 40 % du personnel médical des hôpitaux, selon les chiffres de la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES), et connaissent un dépassement du temps de travail chronique et généralisé de 57 heures en moyenne, avec plus de 80 heures dans les disciplines chirurgicales, constat confirmé très récemment par une enquête du ministère de la santé.

Les internes représentent l’hôpital d’aujourd’hui et celui de demain, et constituent une sorte de thermomètre. Celui-ci est cassé car, selon une étude terrible à paraître, 23 % seulement des internes considèrent l’activité à l’hôpital public comme attractive.

J’insisterai sur trois points essentiels qui reviennent souvent, que le Ségur de la santé n’a fait qu’aborder.

Il s’agit tout d’abord de ce que j’appelle l’« hydre managériale hospitalière ». L’ISNI le répète depuis des années : le péché originel vient de l’absence de séparation du grade et de la fonction, dont le coût est extrêmement élevé. On trouve, d’un côté, les « mandarins », des professeurs d’université praticiens hospitaliers, qui forment l’aristocratie médicale. Celle-ci cumule quatre fonctions, l’enseignement, la recherche, la clinique et le management. C’est doublement problématique : il est en effet très difficile, dans une journée



de 24 heures, de cumuler ces quatre fonctions de manière satisfaisante. Par ailleurs, ce sont des personnes qui, malgré leur bonne volonté, n'ont aucune formation.

Enfin, lorsque la possibilité de s'investir est trustée par un corps en particulier et que vous ne trouvez pas votre place, vous partez !

La deuxième tête de l'hydre est constituée par les directeurs d'hôpitaux, qui rencontrent les mêmes écueils que les personnes issues de l'ENA, qui a été très largement réformée et qui a même changé de nom. Même s'ils ont toute l'efficacité et la bonne volonté du monde, ils développent une forme de pensée unique, dans le cadre d'une école unique, avec un système d'avancement et de promotion unique géré par le Centre national de gestion, lui-même piloté par des directeurs d'hôpitaux.

Cette hydre connaît aussi un problème dû à une imperméabilité totale entre ses différentes têtes. L'aristocratie médicale – les professeurs, les chefs de service – et la direction hospitalière se parlent très peu et se détestent, souvent pour des guerres d'ego enfantines. Cette incompréhension coûte cher, et ce sont les médecins comme les administrateurs qui en sont responsables.

Cela fait des années que le financement des hôpitaux est basé sur l'activité. Il y a là un problème majeur : on s'est peut-être trompé sur ce que devait être la tarification à l'activité. Elle devient une gesticulation médicale et une gesticulation de santé, alors qu'elle doit porter sur le service rendu et la pertinence des soins, ce qui n'évite pas la question économique. La pertinence des soins, c'est le juste soin au bon moment.

Enfin, la France a imaginé le système de santé comme un agglomérat d'établissements et de professionnels, alors que la seule façon utile de le penser est de mettre le patient au centre du problème. C'est très démagogique, mais pensez au parcours d'un patient : il consulte un médecin libéral en ville, puis va éventuellement dans un hôpital ou une clinique. Or le meilleur moyen de communiquer est de parler la même langue. Cependant, les systèmes d'information sont différents, et il est impossible de transférer immédiatement les dossiers des patients.

On voit alors un patient arriver sur un brancard avec une pile de dossiers. On sait qu'il a réalisé des imageries, mais on attend parfois 48 heures avant de les recevoir, et l'on refait donc des examens qui ont déjà été réalisés. Ceci devrait constituer une priorité d'action.

Les internes sont un thermomètre, mais celui-ci est grippé car ils sont « séquestrés » dans les centres hospitaliers universitaires (CHU). Vous pouvez interroger tout le monde : on veut absolument qu'ils y restent et n'aillent pas se former dans le privé ni dans les hôpitaux périphériques, qui déplorent eux-mêmes cette situation.

La conséquence de tout ceci, c'est l'épuisement et le *burn out*. Il y a quelques mois, nous avons organisé un colloque à l'Assemblée nationale sur la santé mentale des internes : on a dénombré 25 % de dépressions chez les internes et étudiants en médecine en 2020.

**M. Bernard Jomier, président.** – Merci pour le caractère très direct de vos propos !

**Dr Thiên-Nga Chamaraux Tran, vice-présidente en charge de la médecine hospitalière de Jeunes médecins.** – Je vous remercie d'avoir invité Jeunes médecins pour

témoigner devant votre commission. Je remercie également mes collègues qui ont dû se réorganiser pour que je puisse venir devant vous aujourd'hui.

Je suis médecin anesthésiste-réanimatrice et j'exerce en tant que praticien hospitalier en réanimation chirurgicale aux hôpitaux universitaires de Strasbourg.

Je fais également partie des médecins à l'origine de la minute de silence qui a actuellement lieu tous les vendredis à 14 heures sur le parvis des hôpitaux, qui prend actuellement de l'ampleur.

Je témoigne en tant que vice-présidente de Jeunes médecins en charge de la médecine hospitalière.

Jeunes médecins est un syndicat professionnel représentant près de 5 000 adhérents de toutes les spécialités, tous modes d'exercice confondus. Son but est de défendre les jeunes médecins, sans parti pris pour une spécialité ou un mode d'exercice.

Comme beaucoup de soignants, les jeunes médecins mettent l'intérêt général au centre de leur exercice et s'attachent à défendre leurs missions auprès du public.

L'intérêt de votre commission est majeur : l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a en effet récemment alerté sur le risque d'effondrement de notre système de santé, notamment à cause de la pandémie de covid. Cet effondrement aura notamment lieu du fait de la souffrance des soignants. Celle-ci atteint son paroxysme, alors que les moyens pour soutenir les soignants sont si pauvres que les experts de l'Observatoire national de la qualité de vie au travail ont récemment démissionné.

Or cette souffrance a un retentissement sur le système de santé, car elle aboutit à la fermeture de lits faute de soignants, épuisés, parfois en arrêt maladie ou qui quittent leurs fonctions, dégoûtés par un Ségur qui n'a pas été à la hauteur et qui s'est même avéré cynique.

La revalorisation n'a concerné que les praticiens hospitaliers nommés depuis 2020. Pire, des mesures ont été prises pour déclasser les praticiens hospitaliers plus anciens qui étaient sur le front du covid. J'ai ainsi été déclassée de l'échelon 4 à l'échelon 1 en janvier 2021. D'anciens internes que j'ai encadrés pour leur mémoire de thèse ou de diplôme d'études spécialisées (DES) ont été nommés échelon 2. J'en suis heureuse pour eux, mais je ne comprends pas cette iniquité.

Jeunes médecins a d'ailleurs déposé un recours auprès du Conseil d'État, et plus de 8 000 praticiens hospitaliers ont saisi le tribunal administratif pour contester ce reclassement.

Le Ségur, qui concerne également les paramédicaux, n'a pas été suffisant à leur niveau et n'a pas permis de juguler l'hémorragie de soignants.

Dans mon CHU, on estime que 200 à 260 lits ont été fermés par manque de personnel paramédical. Les chiffres restent toutefois opaques.

Tout cela se passe dans un système de santé hospitalo-centré en termes de formation et de prise en charge. En effet, il faudrait profiter de ce contexte d'ouverture et du *numerus apertus* pour former plus de médecins généralistes, quitte à ce que ceux-ci se

spécialisent dans une discipline ambulatoire supplémentaire, comme la pédiatrie, la gynécologie médicale ou les urgences.

Il faudrait également permettre aux internes d'accéder à davantage de stages ambulatoires et les former à la gestion des cabinets. Cette formation logistique est trop parcellaire au cours de leur internat. Cela aiderait à créer des maisons de garde pluriprofessionnelles de premier recours, permettant ainsi de désengorger les urgences, un des seuls remparts face à une désertification médicale galopante.

Quant à l'interconnexion ville-hôpital, elle est insuffisamment exploitée du fait de logiciels médicaux pluriels. Les professionnels sont insuffisamment formés au logiciel unique, comme l'espace numérique de santé (ENS), qui a succédé en début d'année au dossier médical partagé (DMP). La convergence de ces logiciels permettrait de faciliter les échanges et surtout d'améliorer la prise en charge des patients.

Un nouveau statut unique de praticien hospitalier doit prochainement voir le jour concernant l'exercice mixte. Or il ne répond pas aux besoins actuels concernant le resserrement du lien entre ville et hôpital à cause d'une clause de non-concurrence, qui empêchera les praticiens hospitaliers d'exercer dans un rayon de dix kilomètres, en contradiction avec l'objectif initial de ce nouveau statut.

Quant aux mesures prises en faveur de l'attractivité hospitalo-universitaire, elles sont insuffisantes. Il serait nécessaire de revaloriser les salaires de ceux qui s'engagent dans cette voie tout au long de leur carrière, et d'intégrer leur temps de travail hospitalier dans le calcul de la retraite, ce qui n'est pas encore fait.

Il faudrait également plus de transparence et de visibilité pour ceux qui veulent s'engager pleinement dans cette carrière, qui en déçoit plus d'un.

Enfin, du fait des changements sociétaux, il faut porter une attention particulière à l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle.

Voici un panorama des difficultés actuelles et quelques solutions proposées par Jeunes médecins. Nous vous avons également remis, en début de séance, notre Livre blanc, qui comporte des propositions portant sur d'autres champs d'action.

**Mme Mathilde Renker, présidente de l'intersyndicale nationale autonome représentative des internes de médecine générale (ISNAR-IMG).** – De très nombreux internes sont en ce moment même en extrême souffrance du fait de la situation de l'hôpital. J'aimerais donc profiter de cette intervention pour vous apporter quelques éléments de contexte et faire le lien avec la situation de la médecine de ville.

La pandémie actuelle n'a fait que mettre en lumière un mal-être déjà présent depuis de nombreuses années. Nos organisations en font le constat régulièrement à travers les enquêtes sur la santé mentale, dont les résultats sont toujours plus catastrophiques. L'enquête de 2021 a montré qu'un étudiant en médecine sur quatre a présenté un épisode dépressif caractérisé sur les douze derniers mois. Ce qui est à la base une vocation devient de plus en plus un fardeau.

Depuis plusieurs années, nous assistons à une lente agonie de l'hôpital public. Une réforme d'envergure doit être mise en œuvre. Les jeunes médecins sont porteurs de solutions et d'initiatives pour améliorer cette situation.

L'attractivité de l'hôpital public doit être une des priorités des établissements. Les jeunes aspirent à une meilleure qualité de vie leur permettant de concilier vie professionnelle et personnelle. Actuellement, 70 % des internes déclarent travailler au-delà des 48 heures hebdomadaires légales, et ce en toute impunité.

Une remise en question globale des conditions de travail des internes doit voir le jour, avec une généralisation des tableaux de service permettant de suivre le temps de travail, mais cela doit aller plus loin : nous réclamons des sanctions à destination des établissements, la prise en compte du temps de travail et de la qualité de vie dans la délivrance des agréments de stage, et la possibilité de retirer ou de suspendre les agréments de stage en cas de violences.

De manière générale, il faut revoir la culture du monde hospitalier, qui normalise voire encourage les violences, les humiliations, les agressions. Les chiffres sont effarants : un étudiant en médecine sur quatre déclare avoir subi une forme de harcèlement. La même proportion rapporte des humiliations, et on dénombre jusqu'à 3 % d'agressions sexuelles.

Les annonces gouvernementales nous laissent espérer des améliorations en ce sens. Cependant, la maltraitance quasi institutionnalisée de nos services hospitaliers demande un investissement constant et des changements systémiques. Il est temps de remettre la bienveillance et la solidarité au cœur de notre système de soins.

Cette problématique du temps de travail touche durement les internes, qui sont pressurisés pour maintenir à flot un hôpital presque submergé. Le manque de moyens matériels, de moyens humains, la vétusté de certains locaux, l'épuisement des personnels aboutissent à une perte de sens de nos métiers, qui ne présentent plus d'attrait pour les jeunes générations pleines d'espoirs.

J'ai bien conscience que ces problématiques aggravent les difficultés de recrutement et de fidélisation du personnel médical déjà présentes. J'aimerais insister sur l'impact négatif de ce problème sur les internes, et tout particulièrement ceux de médecine générale, qui réalisent des stages dans les petits centres hospitaliers, encore plus durement touchés par la pénurie de médecins.

En effet, comment espérer obtenir une formation de qualité quand les médecins seniors, supposés nous épauler et enseigner, sont eux-mêmes bien trop débordés ou changent tous les mois ?

Une réorganisation de notre système de santé doit voir le jour pour permettre de libérer du temps médical en diminuant les charges administratives et en augmentant le temps passé auprès des malades.

Toutefois, le manque de temps et de moyens n'est pas l'apanage de notre hôpital.

Le milieu ambulatoire est également en souffrance. Les médecins généralistes, pierre angulaire du système, sont en tension et ne sont pas à même de répondre à la demande de soins. Le nombre de médecins généralistes a diminué au profit d'une augmentation du nombre total des autres spécialistes. Le constat est là : nous ne sommes pas assez nombreux.

En parallèle, l'augmentation et le vieillissement de la population ont créé un besoin de soins plus important, avec une augmentation des pathologies chroniques, des problématiques de maintien à domicile et des prises en charge toujours plus complexes et chronophages.

Les problématiques liées au vieillissement sont plus prégnantes que jamais et nécessitent de revoir l'organisation du système de soins afin de permettre une prise en charge coordonnée entre les différents professionnels, avec des moyens de communication adaptés.

Pour autant, les jeunes ont toujours l'envie de soigner et d'aider au mieux les populations. 80 % des internes de médecine générale envisagent un exercice en milieu rural ou semi-rural.

Qu'est-ce qui pourrait aider ces jeunes médecins qui souhaitent s'installer ?

La création de guichets uniques, facilitateurs d'installation pour les jeunes générations, permettrait de simplifier les démarches et supprimerait un frein important. Les aides financières seules ne peuvent suffire à résoudre ces problématiques. Elles doivent permettre d'engager un accompagnement du jeune médecin dans son installation.

La présence de services publics, de transports, d'un emploi pour le conjoint ou la conjointe sont autant de leviers permettant de rendre les territoires attractifs. Pour les internes, et selon l'enquête sur les déterminants à l'installation du Conseil national de l'ordre des médecins, le premier facteur déterminant l'installation est la proximité familiale et le second la présence de services publics.

L'aspect financier, bien que n'étant pas majoritaire, reste un des leviers possibles. En ce sens, le nouveau contrat de début d'exercice, lancé en février dernier, permet non seulement une aide financière, mais également une couverture sociale majorée. Il doit être développé et proposé le plus largement possible aux jeunes générations.

Autre levier d'action pour valoriser les territoires et encourager l'installation : le développement des stages en milieu ambulatoire. Pour permettre la découverte des territoires, les étudiants doivent pouvoir y être accueillis dans de bonnes conditions, notamment *via* le développement des hébergements territoriaux d'étudiants en santé, l'augmentation de l'indemnité de transport, actuellement à 130 euros par mois, figée depuis 2014.

La formation doit cependant rester qualitative et ne pas dégoûter préalablement les étudiants déjà éprouvés par un système maltraitant. Actuellement encore trop centrée sur le CHU, la formation doit s'ouvrir à la multitude des exercices possibles en médecine.

Si je devais choisir un mot sur ce qui manque aujourd'hui à notre système de santé, j'utiliserai celui de bienveillance.

Remettre la bienveillance au cœur de notre système de soin, c'est permettre à chaque étudiant de découvrir les multiples facettes de la médecine et de s'épanouir dans cette merveilleuse profession qu'ils ont choisie. C'est permettre à chacun d'exercer librement, sans contraintes à l'installation, et remettre la confiance aux mains des professionnels, garants d'un système de santé pour lequel ils s'échinent déjà.

La bienveillance, c'est garantir à tous les soignants un épanouissement professionnel permettant un équilibre entre vie privée et vie professionnelle, propice à la pérennité de notre système de soins,

Enfin, la bienveillance, c'est redonner à tous les soignants les moyens d'apporter des soins dignes et de qualité à l'intégralité de la population française.

La bienveillance pour les soignants, aujourd'hui, c'est permettre de construire un système de soins qui sera plus tard bénéfique à chacun de nos patients.

**Dr Agathe Lechevalier, présidente du Regroupement autonome des généralistes jeunes installés et remplaçants (ReaGJIR).** – Ma vision est celle des jeunes médecins généralistes qui ont un exercice majoritairement ambulatoire, mais on ne peut parler d'hôpital sans parler d'ambulatoire.

Comme l'a dit le docteur Renker, on constate une augmentation de la charge en ambulatoire liée à plusieurs facteurs, comme l'augmentation et le vieillissement de la population, avec ses pathologies chroniques, ainsi qu'une diminution du temps médical, les médecins généralistes n'ayant pas d'aspiration à avoir la même charge de travail que leurs aînés.

On assiste aussi globalement à une surmédicalisation de la société française, avec un recours à la consultation pour des motifs administratifs – certificats, arrêts de travail pour des pathologies bénignes ou qui pourraient être gérées à la maison, éventuellement avec l'aide des autres professionnels de santé, qu'il s'agisse des pharmaciens, des infirmières, *etc.*

Globalement, il existe assez peu d'éducation à la santé en France, d'où une demande de soins importante en ambulatoire, qui se répercute inévitablement vers les services d'urgence pour ce qui est des soins non programmés.

Ceux-ci sont saturés par des pathologies qui pourraient être traitées par la médecine de ville et qui ne le sont pas, faute de réponse du fait d'une surcharge de travail.

Les urgences constituent la porte d'entrée de l'hôpital. Pour un médecin généraliste, il est compliqué d'adresser directement un patient dans le service concerné par sa pathologie. On demande en effet aux médecins d'adresser les patients aux urgences, ce qui entraîne une charge de travail non justifiée pour ces dernières, le patient y étant réorienté vers le service hospitalier qui le concerne.

On observe en matière d'hospitalisation des prises en charge de plus en plus rapides, avec des objectifs de durée de séjour sans anticipation de la suite de la prise en charge en ambulatoire, une communication insuffisante entre médecins et une absence d'anticipation de certaines problématiques médicales et sociales.

Concrètement, les patients qui manquent d'autonomie sont renvoyés à la maison faute de possibilité de les garder à l'hôpital du fait des objectifs de durée de séjour. Ils se retrouvent dès lors avec des problématiques d'autonomie ou des problématiques médicales qui n'ont pu être gérées à l'hôpital par manque de temps et qu'on traite en ambulatoire, avec des moyens souvent insuffisants.

De façon plus générale, on déplore un manque de communication entre les hospitaliers et les libéraux. Il est très compliqué, en ville, d'avoir des avis de la part des hospitaliers, et on attend un dossier médical en ligne qu'on nous promet depuis plusieurs années.

Ma consœur a décrit la vision que l'on peut avoir du système hospitalier, avec un manque de modernisation du système informatique, un manque d'homogénéité des systèmes en place, qui sont parfois obsolètes. On voit d'ailleurs que les hôpitaux sont régulièrement

victimes de *malwares*, le système ne permettant malheureusement pas une protection optimale.

En matière de santé mentale, les places en hospitalisation et les ressources hospitalières ou celles des centres médico-psychologiques sont largement insuffisantes, que ce soit pour les adultes ou en pédopsychiatrie, où la situation dépasse le champ de la médecine générale, les patients en souffrance ne pouvant recevoir de réponse.

On constate, s'agissant plus spécifiquement de l'attractivité, vu de l'hôpital et même de l'extérieur, des conditions financières insatisfaisantes, avec des échelons bloqués pendant plusieurs années, et un recours au CDI pour les paramédicaux plutôt qu'à la titularisation, avec des avantages inférieurs.

Mes consœurs et mon confrère en ont parlé : les internes étudiants sont utilisés comme main-d'œuvre bon marché, avec un encadrement lacunaire qui les dégoûte du travail hospitalier. On constate aussi une externalisation des prestations à l'hôpital, avec des recours à certaines entreprises plutôt qu'à des embauches. Je pense ici à l'entretien des locaux et aux facturations supplémentaires des patients – chambres seules, coûts de stationnement et dépassements d'honoraires, de plus en plus pratiqués dans l'hôpital public.

Enfin, les conditions de travail à l'hôpital sont déplorables : charge de travail importante pour les personnels médicaux ou paramédicaux, horaires longs, manque de reconnaissance du travail fourni, impression de courir après le temps sans possibilité de réaliser un travail de qualité, manque de matériel, personnels ballottés dans les services et, surtout, manque d'accompagnement psychologique, particulièrement pour les services concernés par l'épidémie de covid, toujours en cours.

Or les soignants qui s'engagent dans l'hôpital public le font avec le goût du service public et l'envie d'aider les autres, sans question de rentabilité. Un espoir est né durant la crise du covid, avec le « quoi qu'il en coûte », celui de se focaliser à nouveau sur le soin et d'abandonner la logique de rentabilité – mais je crains qu'on soit revenu sur cette question.

**M. Bernard Jomier, président.** – Merci à vous quatre de nous avoir exposé toutes ces problématiques en un temps restreint.

La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci à tous les quatre d'avoir synthétisé les problématiques qu'on sentait poindre et qu'on avait pour certains déjà identifiées au fil de nos travaux parlementaires, mais dont on a eu confirmation depuis le début de cette commission d'enquête.

Notre commission d'enquête a voulu se concentrer sur l'hôpital, mais aussi sur l'exercice à la sortie des études.

On constate un recul de l'attractivité de l'hôpital. Ce que vous dites à propos des échelons et de la progression de carrière est ubuesque. Nous l'avions signalé, après le Ségur, à Olivier Véran, qui nous avait affirmé que ce n'était pas le cas – mais les chiffres sont là.

Quelles seraient, selon vous, les mesures susceptibles d'avoir un effet rapide sur l'hôpital ? Comment mobiliser rapidement et durablement un nouveau vivier de praticiens ?

On pourra avoir la même question au sujet des autres professionnels, mais nous resterons sur les médecins.

Vous avez abordé les conditions actuelles de formation lors de l'internat. C'est notamment vrai pour la médecine générale, qui a désormais une volonté de s'ouvrir sur l'extérieur.

Par ailleurs, on l'a dit, les tâches administratives plombent une partie de vos journées. Quelles sont les pistes d'amélioration que l'on pourrait suivre ?

On dit que l'hôpital est suradministré. C'est un lieu commun. Si l'on veut en décharger les soignants, il faudra que quelqu'un assume ces tâches, sauf à penser qu'on peut les rationaliser. Si c'est à enveloppe constante, quelqu'un d'autre devra les accomplir, et l'on va renchérir l'administratif.

L'informatisation constitue une piste substantielle pour améliorer le temps consacré à la charge administrative, mais en existe-t-il d'autres ?

Vous avez par ailleurs abordé l'exercice mixte et la permanence des soins.

Je voudrais revenir sur la dimension territoriale, car si l'on veut que l'hôpital retrouve un souffle, il faut aussi, en amont ou en aval, développer une organisation pertinente du soin à l'échelle d'une population.

Qu'est-ce qui pousse un médecin à s'installer sur un territoire ? La présence des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) peut-elle y contribuer ? Quels obstacles entrevoyez-vous ? Qu'est-ce qui attire le plus un jeune médecin qui termine ses études ?

**M. Bernard Jomier, président.** – J'ai été frappé par ce que vous avez dit à propos de la culture du monde hospitalier, qui encourage la violence et les agressions. Si les Français entendent cela, ils vont tomber de leur chaise car, pour tout le monde, la culture du monde hospitalier repose sur la bienveillance et l'empathie !

Est-ce la dégradation qui en est responsable, ou existe-t-il d'autres causes structurelles à ces agressions ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – La commission des affaires sociales recevra, le 26 janvier, l'association des étudiants qui a publié un Livre blanc sur la maltraitance. Elle entendra par ailleurs ce matin-là la Conférence des doyens.

**Dr Agathe Lechevalier.** – Mes collègues l'ont dit et les études le montrent, les étudiants, les internes en médecine et les professionnels paramédicaux sont en souffrance. Quand on est en souffrance, on ne peut être ouvert à la souffrance de l'autre ni en prendre soin. Quand on est maltraité dans son travail, on n'a pas envie de bien traiter l'autre. Quand on n'a pas de temps pour bien s'occuper de l'autre, on est maltraitant.

Un patient est, par définition, une personne en situation de vulnérabilité. Les patients sont alors bien plus sensibles à la façon dont on les traite – et je ne parle pas seulement d'un point de vue physique, mais aussi psychique.



On ne peut attendre d'un professionnel en souffrance qu'il s'occupe bien d'un patient. On parle de l'hôpital, mais c'est pareil en ambulatoire, pour le médico-social ou les Ehpad. Si on ne règle pas ce problème, on ne peut régler la question de la maltraitance des patients.

Je reviens sur les questions se rapportant aux jeunes généralistes. Qu'est-ce qui les pousse à s'installer dans tel endroit plus que dans tel autre ? La question est mal formulée : le problème vient de ce que l'on manque de temps médical pour répondre aux besoins de santé de la population.

Vous pouvez tenter de pousser tous les médecins remplaçant à s'installer : vous n'arriverez pas à résoudre le problème de l'accès au médecin traitant. La consommation de soins de la population croît pour des raisons de vieillissement, d'augmentation des maladies chroniques. Je l'ai dit, pour des pathologies bénignes, une éducation à la santé pourrait suffire. Malheureusement, certaines consultations ont un but administratif – certificats médicaux, arrêts de travail, enfants malades, *etc.* On demande là l'expertise d'un médecin, alors qu'elle n'est pas nécessaire. Cette paperasse ne sert à rien et fait perdre du temps à tout le monde !

Comment gagner du temps administratif ? Comment faire en sorte que le médecin fasse de la médecine et moins de papiers ? Je l'ai dit pour ce qui est des consultations, mais la simplification de l'entreprise libérale reste un des facteurs déterminants. Cela a notamment été fait avec les assistants médicaux...

**M. Bernard Jomier, président.** – Les questions de Mme la rapporteure portent sur l'hôpital...

**Dr Agathe Lechevalier.** – Dernier point : les CPTS sont-elles attractives ? Pas directement, mais les maisons de santé pluri-professionnelles le sont. Comme Mme Renker l'a expliqué, l'enquête sur les déterminants à l'installation a démontré qu'avoir des attaches familiales sur un territoire, y trouver des services publics ou y avoir fait ses études constituent des facteurs attractifs.

**Mme Mathilde Renker.** – Nous avons tous, concernant les mesures immédiates en faveur de l'hôpital, insisté sur la qualité de vie. C'est sur ce point qu'il faut faire porter les efforts.

Il est très important d'attirer les soignants vers l'hôpital. Or cela ne pourra se faire si les soignants pensent avoir une mauvaise qualité de vie en travaillant dans l'hôpital public. Ce sont des questions qui peuvent se résoudre, notamment en matière d'horaires de travail et de tâches administratives.

Aujourd'hui encore, une des tâches courantes des externes consiste à faxer des documents dans les différents services !

**M. Bernard Jomier, président.** – Un certain nombre d'hôpitaux sont cependant bien équipés de systèmes informatiques ! On y trouve encore des fax ?

**Mme Mathilde Renker.** – C'est ce que j'ai vécu, et mes collègues pourront en témoigner certainement également.

Cette problématique pourrait facilement se résoudre grâce à l'outil numérique. Les externes sont censés apprendre leur métier. Commencer ses études dans un milieu hospitalier

dans lequel la tâche principale consiste à passer des fax ne donne pas envie d'y retourner par la suite, ce qui est compréhensible.

Je ne reviendrai pas sur les déterminants à l'installation, sujet que j'ai déjà abordé. L'enquête du Conseil de l'ordre a démontré l'importance de la proximité familiale dans ce domaine, ainsi que le fait de disposer de services publics – transports, gares, *etc.*

Enfin, s'agissant de la maltraitance hospitalière, la grande enquête sur la santé mentale a démontré que 76 % des violences déclarées ont été subies à l'hôpital.

**Dr Thiên-Nga Chamarau Tran.** – Comment juguler l'hémorragie, voire inciter les praticiens hospitaliers à retourner vers l'hôpital ? Il faudrait reprendre leur ancienneté. Actuellement, beaucoup de médecins aimeraient revenir à l'hôpital avec leur ancienneté, mais celle-ci n'est pas prise en compte. Ils seraient alors classés à des échelons assez bas.

Une note stipule même que les praticiens hospitaliers qui démissionneraient pour repasser le concours ne bénéficieront pas de la nouvelle grille salariale. Ils seront reclassés à un échelon correspondant à la rémunération qui était la leur avant la démission.

La correction salariale pourrait immédiatement stopper cette hémorragie, de même qu'une revalorisation de la permanence des soins. Une nuit de garde n'est pas chère payée et guère prise en considération, alors que l'hôpital est le dernier recours des patients. On se retrouve, la nuit, dans des situations catastrophiques et épuisantes.

On enregistre une surcharge de travail même sur les secteurs où tous les postes sont occupés, mais où la nécessité de création d'emplois n'a pas été réévaluée. Beaucoup d'hôpitaux ne veulent pas créer de nouveaux postes dans certains services.

Il existe beaucoup de tâches administratives à l'hôpital qui pourraient être accomplies par des secrétaires médicales. Malheureusement, il n'y en a pas beaucoup sur le marché. Tous les hôpitaux enregistrent un réel déficit de secrétaires, et nous sommes amenés à prendre rendez-vous nous-mêmes pour nos patients lorsqu'on a besoin d'un avis spécialisé.

**M. Bernard Jomier, président.** – A-t-on supprimé des postes de secrétaires médicales ?

**Dr Thiên-Nga Chamarau Tran.** – Je sais que cela ne suit pas. De toute façon, il n'y en a pas assez sur le marché, que ce soit en libéral ou dans le public.

Il existe toutefois des pistes : on pourrait recruter des aides-soignantes en arrêt maladie pour des problèmes de lombalgie et les former, car leur culture médicale pourrait faciliter leur réaffectation. Il semble toutefois qu'il soit plus facile de les maintenir en arrêt maladie plutôt que de les former à des tâches administratives. Il y a cependant là une piste à explorer.

On pourrait également faciliter le concours de praticien hospitalier pour conserver les chefs de clinique et les assistants dans le giron de l'hôpital. L'hôpital pourrait aider à envoyer le dossier au Centre national de gestion (CNG), alors que c'est celui qui veut devenir praticien hospitalier qui doit monter son dossier. Or il est parfois difficile d'obtenir la preuve de son engagement dans les différents centres que l'on a fréquentés.

On a déjà parlé de la rationalisation grâce à l'informatisation. On perd en effet beaucoup de temps à récupérer les examens. Il est donc parfois plus facile de demander un nouvel examen que d'essayer de récupérer les résultats dans un cabinet ou un autre hôpital.

L'organisation régionale de la santé est une piste intéressante. Les Allemands ont par exemple un ministre de la santé dans chaque Land. C'est sûrement une voie à explorer en matière d'optimisation des besoins de santé régionaux.

Les facilités de garde d'enfants sont attractives pour les jeunes médecins et personnels paramédicaux en âge de procréer. Il y avait autrefois beaucoup de places en crèche dans mon hôpital. Il y en a aujourd'hui de moins en moins. Les centres aérés ont même été supprimés. Cela peut ôter une charge mentale à tous les soignants, qu'il s'agisse des femmes ou des hommes, du fait des changements sociétaux.

Quant à la culture de la violence, même si j'ai la chance de travailler dans une équipe qui reste emphatique et qui se serre les coudes, j'ai déjà entendu, au cours de ma formation des phrases comme : « La gentillesse n'a jamais sauvé de vie ». On a d'autre part une culture de la performance jusqu'au-boutiste. Les gardes de 24 heures étaient à l'origine destinées à forger le caractère des médecins, alors que les décisions sont vraiment difficiles à prendre au bout de 24 heures. Je ne pense pas qu'il soit intéressant de maintenir une garde aussi longtemps.

**M. Gaëtan Casanova.** – Imaginer qu'on pourrait, en un coup de baguette magique, changer ce qui a mis quinze ans à être construit – ou déconstruit – serait pure folie. Je n'ai donc aucune réponse immédiate à apporter à la question de savoir comment sauver l'hôpital.

En revanche, je crois en l'espérance et au fait qu'on puisse apercevoir le bout du tunnel. Aujourd'hui, la perspective de l'évolution de l'hôpital est plus à l'affaissement total qu'à l'amélioration, en tout cas dans la vision des soignants – et j'ai l'impression que personne ici ne me contredira.

Amorcer un mouvement pour essayer de sortir de cette situation donnerait de l'espoir aux soignants et serait porteur d'engagements. Aujourd'hui, la lassitude est immense. Il existe une grande différence entre les moyens extraordinairement élevés qui ont été engagés, ce qui est incontestable, et la capacité à les visualiser de façon concrète. Cette dichotomie est infernale et décourageante.

Lorsque j'ai entendu le ministre dire qu'on n'aurait plus besoin de réformer l'hôpital pendant dix ans après le Ségur de la santé, j'ai eu un serrement de gorge. Je me suis demandé comment il pouvait parler ainsi. Soit il en est convaincu, et c'est excessivement inquiétant, soit il ne l'est pas, et cela l'est tout autant. Voilà des propos qui vont encore valoir une grande célébrité au ministère de la santé !

Tous les soignants ont ressenti les choses de cette façon. Encore une fois, énormément de bonnes choses ont été réalisées, notamment en matière numérique. Comment esquisser ce mouvement ? Il convient de communiquer pour ne pas retrouver l'exemple de ce patient sur le brancard avec sa pile de dossiers dont j'ai parlé. Il ne suffit pas de passer un appel téléphonique pour obtenir les documents !

En second lieu, il faut définitivement séparer le grade de la fonction. Si voulez une mesure choc, il suffit de supprimer l'école de Rennes des directeurs d'hôpitaux et de recruter les personnels sur les compétences et le projet et non en fonction d'une école ! Il en va de même des médecins.

Pour ce qui est des tâches administratives, je l'ai dit : le numérique, le numérique, le numérique !

Je sais qu'au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, la question de l'accès aux soins fait parler, tout comme dans les médias. Pour nous, jeunes médecins, c'est toujours inquiétant, notamment parce que les propositions des deux assemblées sont probablement inefficaces !

Un rapport de la Drees sorti en décembre analyse les mesures efficaces ou non pour favoriser l'installation dans les zones sous-denses. Il relève que l'on s'installe plus facilement là où sont ses proches. C'est d'une évidence folle !

Peut-être devrait-on réfléchir à établir une certaine mixité sociale dans les études de médecine, car elles sont de celles où le taux de boursiers est le moins élevé. Il faudrait que des jeunes médecins viennent de quartiers défavorisés, qui constituent aussi des zones sous-denses, ou de zones rurales. Dès lors, le problème s'améliorera durablement, même s'il ne va pas se résoudre tout de suite.

Enfin, cela fait un an que l'INSI se bat contre les violences, qui constituent un problème gravissime. Il ne s'agit pas de dire que les médecins et les soignants sont plus violents que les autres, mais le monde médical et l'hôpital en particulier permettent aux violences de prospérer. Lorsque vous êtes interne, vous êtes « séquestré » durant trois, quatre ou cinq ans dans un établissement. Plus l'établissement est petit et plus vous êtes sûr de vivre un amour plus ou moins contrarié avec votre chef de service. Il faut être sage et conciliant pour ne pas vivre un véritable enfer.

En médecine, un interne ne peut changer de ville. On est affecté à un établissement jusqu'au bout. On est donc totalement à la merci du chef de service...

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous changez bien tous les semestres ?

**M. Gaëtan Casanova.** – Oui, mais imaginons que vous soyez dans un centre hospitalier de taille modeste. Vous allez passer le plus clair de vos semestres dans un service où le chef de service et le coordonnateur sont souvent la même personne, qui jouera de tout son poids sur votre cursus universitaire et votre évolution hospitalière. On y est pour un temps suffisamment significatif pour que cela puisse être dangereux. C'est ce contexte qui permet à tout ceci de prospérer.

L'exemple le plus marquant est l'affaire de Poitiers. Il y a quelques années, à Paris, la directrice de l'hôpital Georges Pompidou, Anne Costa, a été mise en examen pour homicide involontaire, dans un contexte de harcèlement. Certains internes ont pu écrire que tous les matins, lorsqu'ils allaient travailler, ils attendaient de se prendre un mur pour pouvoir en finir ! J'ai vu certaines personnes en larmes, des années après, alors même qu'elles avaient changé de spécialité, quitter la ville pour éviter d'évoquer ce qui s'était passé là-bas. On en a évidemment parlé à la directrice, les personnes concernées étant le chef de service et le chef de pôle. Elle a répondu : « Ces personnes sont de bons praticiens ». C'est la bonne vieille

formule qui veut qu'il faut séparer l'homme de l'artiste. C'est excessivement inquiétant, et c'est pourquoi tout le monde quitte l'hôpital de Poitiers pour La Rochelle. Personne ne veut plus y rester. Je viens d'apprendre que la seule personne qui voulait occuper un poste universitaire à Poitiers dans le service de gynécologie-obstétrique est partie.

La directrice est toujours en poste, le chef de service et le chef de pôle ont perdu leurs fonctions administratives, mais demeurent en place. C'est ce qui fait que les choses sont très difficilement vécues.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je ne ferai pas de commentaire. La parole est aux commissaires.

**Mme Florence Lassarade.** – Merci d'être venus devant nous dire tout ce que nous pressentions. Le dossier numérisé me paraît une priorité, mais le plus prégnant dans vos témoignages concerne la maltraitance.

Celle-ci semble le fait de professeurs de CHU, où vous êtes tous formés. Pourquoi ne pas délocaliser votre formation dans des centres plus modestes, ce qui vous permettrait de respirer dans votre cursus, les médecins et les praticiens hospitaliers, dont j'ai fait partie, étant prêts à former des étudiants externes ou même internes ?

Dans les établissements périphériques, comme à Langon, on souffre de ne pas avoir d'internes pour aider au fonctionnement des services, alors que ceux-ci peuvent être relativement épanouissants.

En second lieu, les patients sont aujourd'hui avides d'informations. Ils sont plus ou moins bien informés, mais ont besoin qu'on passe auprès d'eux plus de temps qu'avant. La maltraitance peut-elle venir de l'utilisateur ?

**Mme Laurence Cohen.** – Vos propos liminaires corroborent ceux déjà recueillis par la commission d'enquête ainsi que les remontées du terrain.

Le problème que vous avez souligné porte sur la gouvernance de l'hôpital. Il me semble qu'il s'agit de redonner du pouvoir au personnel et aux usagers d'une manière générale, et de faire en sorte que les gestionnaires accompagnent sans diriger, alors qu'aujourd'hui on leur demande de réduire les dépenses en exerçant une certaine toute puissance sur les choix budgétaires de l'établissement.

Cette maltraitance, pour une part, me paraît liée à la gouvernance et à cette forme de toute puissance. À Poitiers, les choses sont claires : on a préféré garder des professionnels qui auraient dû être renvoyés – cela n'engage que moi – pour conserver les compétences. C'est une question de gouvernance. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, dès lors que les conditions de travail sont dégradées et qu'il manque du personnel, on n'a plus cet accompagnement qui constituait les lettres de noblesse de l'hôpital. Le salaire était peut-être moins élevé, mais le tutorat était de qualité. Modifier les conditions de travail pourrait donc permettre de redresser la barre.

En mai 2020, sur ma proposition, Catherine Deroche avait organisé une audition d'Emmanuel Durand, président du Syndicat national des médecins hospitaliers, qui avait dénoncé les rétrogradations de praticiens hospitaliers. Nous avons posé la question à Olivier

Véran, qui n'avait pas voulu répondre. Peut-on avoir plus d'éléments concernant les revendications et la façon dont elles sont accueillies ?

Enfin, vous avez évoqué le lien avec l'ambulance. L'ambulance ne fonctionne correctement qu'à partir du moment où il est très encadré et qu'il y a des personnels en nombre suffisant, notamment paramédicaux, métiers où l'on enregistre une très forte pénurie.

Pensez-vous que les jeunes médecins puissent être attirés par la création dans tous les territoires de centres de santé, qui correspondraient à ce que beaucoup souhaitent, à savoir une réduction des horaires de travail, un statut salarié et un travail en équipe, en lien avec l'hôpital ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – On sait que 90 % des étudiants en médecine viennent de la ville. Il ne faut donc pas s'étonner qu'ils n'aillent pas ensuite s'installer en milieu rural.

Disposez-vous de la typologie des étudiants ? Peut-être faut-il établir des passerelles pour que les jeunes ruraux aient accès aux études de médecine...

**Mme Florence Lassarade.** – Il y en a en première année...

**Mme Nadia Sollogoub.** – Je voudrais enfin vous livrer un témoignage. Je me suis rendu compte, lorsque j'ai rencontré Mme Renker à Arleuf, dans le Morvan, lors d'un congrès d'internes en médecine, que le cœur du problème repose sur l'attractivité. J'étais favorable à l'amendement obligeant les internes à suivre une année supplémentaire dans les territoires ruraux. Or Mme Renker m'a expliqué que si on les obligeait à venir sans vérifier la qualité ni les conditions d'encadrement des stages, ils partiraient en courant. Elle a insisté sur le fait de mieux organiser les choses, en affirmant que les internes viendraient alors avec plaisir.

Je tenais à livrer ce témoignage, car il faut être constamment en lien avec vous, sous peine de faire fausse route !

**M. Jean Sol.** – Ma première question concerne le mal-être. Est-il corrélé à vos conditions de travail ou à la représentation que vous vous faisiez de votre médecin avant vos études et à la réalité de nos établissements de santé, publics ou privés, ou de nos cabinets ?

Par ailleurs, avez-vous, au sein des institutions dans lesquelles vous travaillez, des espaces d'écoute, de dialogue et de partage qui peuvent peut-être vous permettre de décompresser ?

Enfin, pourriez-vous nous rappeler en quelques mots en quoi consiste la charge administrative que vous avez évoquée les uns et les autres ?

**Mme Sonia de La Provôté.** – Ce que j'entends m'attriste beaucoup. J'ai quant à moi un souvenir formidable de mes études de médecine. J'ai fait du périphérique. À l'époque, on était pris en charge, et on apprenait plein de choses en dehors du CHU. On était respecté, même si on était peu payé, et on était récompensé par la formation et par ce qu'on nous transmettait.

Les choses ont-elles changé à ce point ? Certes, on était de temps en temps un peu « martyrisés », mais on était nombreux à se défendre. J'ai le sentiment que la situation s'est terriblement dégradée. Tout ce que vous signalez existait, mais pas dans les mêmes proportions, et on arrivait à lutter. Comment les choses ont-elles pu changer à ce point ? Y a-t-

il un manque de convivialité entre les étudiants ? On disposait de soupapes. Cette dimension a-t-elle complétement disparu ? Cela reste néanmoins des études fantastiques et des métiers formidables.

Par ailleurs, je peux témoigner du fait que des postes de secrétaire ont disparu au profit de plateformes de prise de rendez-vous. C'est le cas à l'AP-HP. On a renforcé l'administration à l'hôpital et diminué le travail de terrain, qui était utile et qui participait du collectif de soins dans les services. Le secrétariat et les soignants travaillaient ensemble. Peut-être est-ce cette proximité qu'il est nécessaire de rétablir.

L'exercice mixte ville-hôpital se pratiquait beaucoup autrefois. On échangeait énormément. Les médecins venaient effectuer des vacations. Vous l'avez proposé. Pensez-vous que ce serait un élément moteur pour permettre l'installation en ville et dans des hôpitaux généraux moins dotés, dans les secteurs où l'on enregistre une forme de désertification médicale ? C'est ce qui a été supprimé en premier dans les hôpitaux pour des raisons budgétaires.

Enfin, la spécialisation dans d'autres exercices médicaux – pédiatrie, gynécologie, *etc.* – relevait des certificats d'études supérieures (CES) avant que tout passe en DES. Je fais partie de ceux qui ont connu cette époque. On arrive à la fin des CES en ville. Tout le monde part, qu'il s'agisse de la cardiologie, de l'ophtalmologie, de la gynécologie ou de la pédiatrie. Cela crée une carence supplémentaire de spécialistes qui n'étaient pas des DES, mais qui réalisaient une grosse partie de la prise en charge ambulatoire. Ce sont ceux-là mêmes qui réalisaient des vacations hospitalières et qui créaient le lien entre la ville et l'hôpital. Pensez-vous qu'il faille favoriser cette spécialisation des exercices médicaux de façon à développer les liens avec l'hôpital ?

**M. Gaëtan Casanova.** – Il existe un moyen de régler la maltraitance en général et l'absence de formation. La formation médicale n'est pas un caprice d'étudiant, mais la possibilité de prendre en charge des patients de la meilleure façon qui soit pour les années à venir.

Il existe dans les hôpitaux périphériques deux commissions pour accueillir des internes dans un établissement ou un service, la commission d'agrément et la commission de répartition des postes.

Des avancées majeures ont été réalisées à notre demande dans ce domaine par le ministère de la santé. Même si le règlement le prévoyait, il n'existait en effet en pratique aucune lisibilité. Les personnes n'étaient pas toutes convoquées. Il n'y avait ni procès-verbal ni signature. Le maître mot était le « copinage », qui a tendance à renvoyer vers le CHU.

C'est en train de se régler – du moins je l'espère. Des engagements ont été pris par le ministre, et je les salue. Cela va changer les choses, je le crois.

S'agissant de la gouvernance, peut-être faut-il se poser la question de la décentralisation des nominations des directeurs d'hôpitaux et du rôle des élus à l'échelon local. On a un système de santé excessivement centralisé. Est-ce une bonne chose ? De moins en moins de personnes le pensent. Peut-être faut-il revoir le poids des élus et des acteurs de terrain.

Il faut redonner aux territoires la main sur leurs hôpitaux. On sait l'importance que cela peut avoir en termes d'aménagement du territoire et en termes économiques. Il me semblerait donc logique que les territoires puissent se saisir à nouveau de ce problème.

Vous avez parlé de centres de santé. Avec notre réseau de médecine générale, nous avons travaillé sur la question des pépinières d'internes. L'idée est d'avoir de grands axes de communication dans des zones qui ne sont pas forcément bien dotées.

Partir seul dans un endroit qu'on ne connaît pas ne donne pas toujours envie. En revanche, le fait de pouvoir se former avec des maîtres de stage à trois, quatre ou cinq, pendant six mois, est probablement plus attractif. C'est ce genre de perspectives qu'il faut développer.

Connaître un territoire est un facteur qui favorise également l'installation.

Les choses ont-elles tant changé ? En effet, et le monde hospitalier n'est plus du tout le même. C'est un problème que l'on a avec les générations les plus anciennes, qui voient la réalité à travers le filtre de leur vision d'autrefois. Le monde a changé, et pas seulement à l'hôpital. Vous parliez des DES. À une certaine époque, il existait une vraie flexibilité. On commençait à suivre une spécialité, puis on s'orientait finalement vers une autre. Aujourd'hui, on passe le concours, puis on doit préparer une spécialité sans pouvoir en changer, sauf rares exceptions.

Il existe de plus en plus de spécialités qui sont étriquées, enfermées, et vous avez intérêt à bien travailler, parce que c'est ce qui va déterminer la suite de votre vie. Cela donne des personnes dures, déprimées, souvent peu solidaires. Comment voulez-vous éprouver la moindre once d'empathie ? Cette machine qui vous broie produit des personnalités dont les valeurs humaines sont très discutables.

**Dr Thiên-Nga Chamaraux Tran.** – Les choses allaient déjà mal en matière de conditions de travail avant le covid, mais elles sont désormais insupportables.

En effet, le Président de la République, à Mulhouse, le 25 mars 2020, alors qu'on avait dû monter un hôpital militaire sur un parking, avait dit : « Beaucoup a été fait, sans doute pas suffisamment vite, pas suffisamment fort. L'engagement que je prends ce soir pour eux et pour la Nation tout entière, c'est qu'à l'issue de cette crise, un plan massif d'investissement et de revalorisation de l'ensemble des carrières sera conduit pour notre hôpital. C'est ce que nous leur devons. C'est ce que nous devons à la Nation. Cette réponse sera profonde et dans la durée. »

Vous m'avez par ailleurs posé la question de savoir quelles étaient les charges administratives que nous rencontrons en plus des tâches inhérentes à notre activité médicale. Lorsque j'ai besoin d'un nouvel appareil de monitoring hémodynamique dans mon service de réanimation, il nous faut, après que plusieurs industriels nous aient présenté les différents appareillages, monter un dossier qui va passer devant une commission. Or nous n'obtenons jamais de réponse. On nous explique au bout d'un moment qu'on ne renouvelera que le matériel nécessaire, faute de possibilité d'investissements supplémentaires.

On a perdu du temps à monter un dossier pour justifier notre demande, en expliquant ce que cet appareillage pourrait changer dans notre pratique, et cela ne sert



finalement à rien. Ce sont ces charges administratives qui nous empêchent de faire notre travail correctement.

Il y a également tout ce qui a trait aux certificats totalement stupides que nous devons remplir pour attester qu'un enfant a le droit de faire de la danse, *etc.* ou, en réanimation, pour les assurances des personnes accidentées.

On a évoqué la nécessité d'un lien entre ville et hôpital. Le statut unique de praticien hospitalier prévoyait de définir pour chacun un pourcentage d'exercice à l'hôpital et en ville. Ceci pourrait effectivement favoriser un exercice mixte, qui a disparu avec la suppression, pour raisons budgétaires, des postes de praticiens attachés.

Cette dichotomie ville-hôpital serait selon moi plus saine qu'une activité privée dans l'hôpital public, qui engendre des dépassements. Sanctuariser l'hôpital public serait plus utile, notamment en termes de relations interpersonnelles.

On a évoqué le virage ambulatoire nécessaire pour désengorger l'hôpital. Cela ne peut se faire qu'en augmentant le nombre de médecins généralistes. Des ratios 50-50 seraient au minimum nécessaires pour pouvoir réinvestir la ville. La restauration des CES pourrait ajuster les besoins en pédiatrie, en gynécologie médicale.

Qu'en est-il de la grille des praticiens hospitaliers ? Jeunes médecins a déposé un recours devant le Conseil d'État. Nous n'avons pas de nouvelles pour l'instant. 8 000 praticiens hospitaliers ont par ailleurs exercé un recours auprès des tribunaux administratifs. Ils n'ont pour le moment pas non plus de nouvelles à propos de leur déclassement.

**Mme Mathilde Renker.** – Le numérique est évidemment un outil à développer au plus vite, nous sommes tous d'accord.

En ce qui concerne la maltraitance, 60 % des violences sont commises par des supérieurs, entraînant une *omerta* extrêmement importante à l'hôpital. On a peur de perdre un poste, de voir son stage invalidé. Évoquer ces situations, c'est faire preuve de faiblesse, et on ne veut pas paraître faible devant ses collègues.

Il faut que les agresseurs ne restent pas impunis. C'est ce qui empêche les victimes de parler. Pourquoi parler si cela ne change rien ? C'est souvent le discours d'internes qui nous rapportent les faits.

Je n'ai pas de chiffres concernant la répartition des internes entre CHU et CH. Je ne suis pas persuadée qu'il existe une différence. Les internes de médecine générale se retrouvent très souvent dans les centres hospitaliers périphériques, les CHU prenant plutôt des internes d'autres spécialités.

Étendre la possibilité de stage aux centres hospitaliers de périphérie permet une autre pratique de la médecine et de découvrir un autre monde, les CH n'ayant pas les mêmes moyens que les CHU. Le lien entre la ville et l'hôpital n'y est pas le même. Le développement de ces stages hospitaliers va devenir une nécessité pour les externes en médecine avec l'augmentation du *numerus clausus*.

La médecine générale a la chance de se voir proposer des stages en milieu ambulatoire. Il faudrait les ouvrir à d'autres maîtres de stage, comme les sages-femmes, les

pédiatres ou de gynécologues par exemple, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il existe des stages en pédiatrie ou en gynécologie, mais majoritairement dans des centres hospitaliers, alors qu'il pourrait être intéressant de le faire en ambulatoire, puisque c'est l'exercice qui va le mieux nous convenir par la suite. C'est une demande que nous portons.

L'exercice partagé, cela a été dit, peut créer un lien assez fort et permettrait de faire en sorte que le maillage territorial se fasse entre la ville et l'hôpital.

Il existe cependant un souci concernant les stages en périphérie par rapport aux étudiants qui n'ont pas les moyens d'y aller. Il faut bien évidemment les développer, mais dans des conditions adéquates, avec des hébergements et des moyens de transport. Les internes peuvent être amenés à déménager tous les six mois. Cela peut être très compliqué de trouver un logement en deux semaines. Nous recevons parfois nos affectations trois semaines avant. En l'absence d'hébergements territoriaux – les anciens internats ruraux – il peut être très difficile de trouver à se loger dans ces territoires, ce qui explique que les candidats demeurent dans la ville où ils habitaient initialement.

On retrouve les mêmes problématiques avec les formations initiales, celles-ci étant réalisées dans les villes où se trouvent les centres hospitaliers. Par exemple, en Auvergne-Rhône-Alpes, on compte quatre facultés, alors qu'il n'y en a qu'une en Centre-Val-de-Loire.

Enfin, les centres de santé constituent une pratique qui peut être intéressante pour les jeunes médecins installés. Cependant, il faut que ces centres soient construits avec les professionnels. Souvent, une collectivité territoriale ou une collectivité locale construisent des bâtiments inadaptés, sans pharmacie ni laboratoire de biologie à côté, et alors que l'hôpital le plus proche se trouve à 70 kilomètres. Il faut développer ces centres avec les professionnels qui vont s'y installer. Ils seront à même de déterminer leurs besoins.

**Dr Agathe Lechevalier.** – L'attractivité passe-t-elle par la création de centres de santé ? Je suis d'accord avec Mme Renker sur la philosophie des centres de santé, qui doit s'élaborer avec les médecins. Le salariat peut être attractif pour les jeunes professionnels, que ce soit en centre de santé ou dans des structures hospitalières, mais il faut un nombre suffisant.

J'aimerais connaître votre regard sur la problématique concernant les médecins généralistes. Que pensez-vous que font les jeunes médecins généralistes à la fin de leurs études ? Ils travaillent ! Soit ils s'installent, soit ils effectuent des remplacements, mais c'est une minorité. Ils contribuent donc déjà au système de santé.

Notre vision est certainement très différente, et je vous avoue que j'ai du mal à comprendre certaines propositions...

**M. Bernard Jomier, président.** – Je crois que votre organisation échange avec les uns et les autres. Si vous souhaitez nous rencontrer, vous obtiendrez beaucoup de réponses positives pour dialoguer autour de la question que vous soulevez.

Vous avez raison d'appeler à poursuivre le dialogue entre les élus et les organisations de jeunes médecins et d'internes – comme avec tous les champs professionnels. C'est pour cela que vous êtes là aujourd'hui.

Cette audition restera marquée par votre discours sur les violences et les agressions que vous décrivez, même si nous disposions déjà de remontées en ce sens. Vous êtes la jeune génération. C'est entre vos mains que se trouve l'avenir de notre système de soins et de notre système hospitalier.

Ne désespérons pas. Nous entendons ce que vous dites. Cela ne restera pas lettre morte. Ceci fera l'objet d'un rapport, assorti de propositions. Nous avons tous à cœur de faire progresser les choses.

Merci à chacun.

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

*La réunion est close à 17 h 35.*

**Mardi 18 janvier 2022**

**- Présidence de M. Bernard Jomier, président -**

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition des associations d'élus : MM. Frédéric Chéreau, maire de Douai, représentant de l'Association des maires de France, Philippe Gouet, président du conseil départemental de Loir-et-Cher, représentant de l'Assemblée des départements de France et Mme Françoise Tenenbaum, conseillère régionale de Bourgogne-Franche-Comté, représentante de Régions de France (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Audition des présidents des conférences de directeurs d'établissements de santé : Mme Marie-Noëlle Gérain-Breuzard, présidente de la conférence des directeurs de CHU, MM. Francis Saint-Hubert, président de la conférence des directeurs de centres hospitaliers et Jacques Léglise, président de la conférence des directeurs d'établissements privés non lucratifs (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Audition de M. François Crémieux, directeur général de l'Assistance publique  
- Hôpitaux de Marseille (AP-HM) (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 19 heures.*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE**

**Jeudi 20 janvier 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Audition de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (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.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE - INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE »**

**Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de M. Jacques Lewiner, directeur scientifique honoraire de l'Établissement supérieur de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI Paris Tech) (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est suspendue à 16 h 35.*

*La réunion reprend à 17 heures.*

**Audition de MM. Antoine Petit, président-directeur général et Jean-Luc Moullet, directeur général délégué à l'innovation du CNRS (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 18 h 35.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de M. Didier Roux, membre de l'Académie des sciences (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Audition de M. Patrice Caine, président de l'Agence nationale de la recherche et de la technologie et président-directeur général de Thales (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 19 heures.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET  
ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ  
SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE »**

**Jeudi 13 janvier 2022**

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. Franck Chauvin, président du Haut Conseil de la santé  
publique (HCSP)**

**M. Guillaume Chevrollier, président.** – Depuis 2017, vous présidez le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) après en avoir été vice-président et avoir exercé depuis 2011 la présidence de la Commission dédiée à l'évaluation, la stratégie et la prospective en matière de santé publique. Mme Francelyne Marano et M. Fabien Squinazi, présidente et vice-président de la commission spécialisée risques liés à l'environnement du Haut Conseil, que nous avons entendus le 15 décembre dernier, ont vivement recommandé de poursuivre notre dialogue avec cette instance et nous vous remercions de vous être rendu disponible dans un contexte sanitaire dont nous mesurons, tous, les contraintes.

L'une des missions du Haut Conseil est de « fournir aux pouvoirs publics des réflexions prospectives et des conseils sur les questions de santé publique » et la mission d'information se devait naturellement de vous auditionner. Notre ambition est en effet de tracer les contours d'une sécurité sociale écologique, au sens large, afin de préparer notre système de protection sociale aux impacts dus au changement climatique, et renforcer, ainsi, sa résilience. Comment mettre la logique de prévention au cœur du « logiciel » de la sécurité sociale, ce qui suppose un changement de paradigme ?

Le Haut Conseil a rendu, en 2017, un avis critique sur le projet de Stratégie nationale de santé, sur laquelle le rapport de la Cour des comptes de novembre 2021, réalisé à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, est assez sévère. Peut-on dès lors se livrer à l'exercice prospectif auquel nous entendons procéder ou cela est-il vain ?

Après votre propos liminaire, la rapportrice de la mission d'information, ma collègue Mélanie Vogel, vous posera des questions, de même que les autres sénateurs qui participent, partiellement en visioconférence compte tenu des circonstances sanitaires, à cette audition.

Un questionnaire vous a été adressé et je vous remercie par avance d'y répondre, pour les questions vous concernant, par écrit au cours des prochaines semaines.

**M. Franck Chauvin, président du Haut Conseil de la santé publique.** – Le Haut Conseil fournit un certain nombre d'analyses au Gouvernement, notamment sur le mode de saisine et la stratégie nationale de santé. Nous avons rédigé le rapport préliminaire pour la stratégie nationale de santé en 2017. Olivier Véran m'a confié en mai dernier une mission concernant l'avenir de la santé publique dont le rapport devrait être rendu public dans les jours qui viennent et qui aborde l'organisation de notre système de santé.

Vous vous posez la question de la soutenabilité et de la résilience de notre système de santé. La France dispose d'un système de santé qui a des particularités par rapport aux autres systèmes de santé, en termes de financement et d'organisation, notamment de ses structures. Voulons-nous conserver ce même système ? Nous avons l'habitude de classer les systèmes de sécurité sociale en deux types : le beveridgien et le bismarckien. Le modèle bismarckien, construit par le Chancelier Bismarck, illustre la logique assurancielle. Le modèle beveridgien répond à une logique assistancielle, celle de l'État-Providence, développée par Beveridge, qui repose sur les trois « U » : universalité, uniformité des prestations et unité de gestion. Le modèle bismarckien repose sur des cotisations, l'assiette de ces cotisations pouvant varier d'un pays à l'autre, alors que le modèle beveridgien repose essentiellement sur l'impôt et un financement public. Dans ce dernier modèle, les prestations sont non contributives, donc indépendantes du financement et dans un système bismarckien, les prestations sont au contraire contributives. La France a la particularité de juxtaposer ces deux modèles. Ce modèle mixte est en train d'évoluer progressivement vers un modèle beveridgien, notre modèle complémentaire étant sur le modèle bismarckien où les gens ont des prestations en fonction de leurs cotisations. En France, nous n'avons pas encore franchi le pas d'une cotisation en fonction du risque. Toutefois, la cotisation des assurances complémentaires est variable d'un individu à l'autre en fonction de son risque et de son âge. Un système bismarckien repose sur la mutualisation du risque, un système beveridgien, sur la socialisation du risque. Dans votre réflexion, ce choix est essentiel. C'est une question de société. À la sortie de la guerre, notre système reposait sur une assiette de cotisation applicable aux travailleurs en fonction de leur salaire, qui a évolué vers un système beveridgien, avec notamment une assiette de la CSG plus large. Ce système est également caractérisé par une logique égalitaire. Notre système est fait d'égalité, de soutenabilité et de socialisation du risque. La tension est importante aujourd'hui, à telle enseigne qu'on peut se demander quelle est sa pérennité. La question du risque écologique ou environnemental est une question parmi d'autres qui se pose sur notre régime de protection sociale.

Quand on regarde ce que produit notre système de santé, on voit que sa particularité est d'être essentiellement axée sur les soins. Pour évaluer sa performance, on doit regarder à la fois l'évolution de l'espérance de vie et l'espérance de vie sans incapacité. Trois modèles existent : le modèle de Fries, le modèle de Gruenberg et Kramer et un mixte des deux. La France a fait le choix d'avoir un système axé sur les soins, qui augmente l'espérance de vie, sans rien modifier sur l'espérance de vie en bonne santé. C'est une particularité du système français. Le nombre de patients porteurs de maladies chroniques croît de 2 % par an. On comptait 12 millions de porteurs de maladies chroniques dans les années 2000 ; nous sommes actuellement à 15 millions et l'on risque de dépasser les 20 millions en 2025. Nous avons un système qui améliore l'espérance de vie sans modifier l'espérance de vie en bonne santé et qui, dès lors, est sous une tension extrême. La crise que nous vivons en ce moment en est l'illustration, notamment lorsque nous parlons de déprogrammation de malades du cancer. L'hôpital est déjà sous tension du fait du nombre très important de patients porteurs de maladies chroniques et l'arrivée de patients porteurs de maladies aiguës comme le Covid est très difficile à gérer. Ça ne peut qu'empirer dans les années qui viennent. Il n'y a aucune chance que cela s'améliore. La France est un pays où moins d'un Français sur deux arrive en bonne santé à l'âge de 65 ans, soit environ 46 %, hommes et femmes confondus. En Suède, 77 % de la population arrive en bonne santé à 65 ans !

Cette tension se voit également lors de l'étude des courbes de survie. Nous assistons depuis une trentaine d'années à la rectangularisation des courbes de survie, où la mortalité avant l'âge de 80 ans n'a pas arrêté de diminuer, puis la mortalité arrive rapidement. On sait que ces courbes de survie se rectangularisent d'autant plus que les revenus des pays

sont importants. C'est le propre de la transition démographique et épidémiologique. Notre système est sous la contrainte de cette tension démographique, avec un vieillissement de la population dont l'espérance de vie augmente, et une tension épidémiologique, avec une contrainte liée aux maladies chroniques. Tous les pays ne font pas forcément ce choix et n'ont donc pas cette évolution comme la Suède qui a choisi d'organiser son système de santé il y a une trentaine d'années, vers un système équilibré entre un accroissement de l'espérance de vie et un accroissement de l'espérance de vie en bonne santé. Il s'agit d'un choix politique. En 1977, Gruenberg disait déjà que les systèmes de santé allaient mourir de leur succès. C'est la faillite de leur succès. Le succès des systèmes de soins amène une tension très importante sur le système lui-même. Je ne reviens pas sur l'augmentation des maladies chroniques de 2 % par an qui est insoutenable.

La socialisation du risque est l'autre particularité de notre système. Elle trouve ses limites dès lors que l'on arrive à individualiser les risques. Quand l'approche du risque est uniquement statistique, un pays adhère à socialiser le risque et à avoir une gestion commune des risques globalement répartis dans la population. À partir du moment où l'on identifie des risques spécifiques à certains individus, se pose la question de l'acceptation de la prise en charge des personnes qui présentent des facteurs de risque objectivés, voire qui s'exposent par leur comportement à ces facteurs de risque. Est-il normal que les fumeurs, malgré les avertissements, cotisent de la même façon que les non-fumeurs, alors que le risque cardio-vasculaire et de cancer est plus important ? Pour l'instant, les systèmes de santé arrivent à gérer ces risques comportementaux. Dès lors que le risque est plus précis, ce qui est notamment le cas avec le développement de la génomique, le problème devient tout autre. Il est probable que sous 10 ans, l'analyse de notre génome mettra en évidence des facteurs de risque, soit propres, soit en relation avec l'environnement. On commence déjà à voir des exemples. Est-ce que notre système continuera à prendre en charge des personnes qui ont un risque plus important, de façon solidaire, dès lors que l'on aura connaissance de ces risques ? Aujourd'hui, il est difficile de répondre à cette question. En revanche, on est sûr de cette tension. Les travaux sur la socio-génomique mettent en évidence l'identification du risque sur une population relativement importante. Ce que l'on pensait être de la science-fiction il y a 20 ans, l'est de moins en moins. Je suis de ceux qui pensent que l'identification du risque sur les individus devient difficile à gérer.

Le risque environnemental va entrer dans cette catégorie. On va identifier des risques environnementaux et des interactions entre génome et environnement. La société acceptera-t-elle de payer solidairement ces risques ? Nous avons un risque de transition démographique avec le vieillissement de la population, de transition épidémiologique avec l'évolution vers les maladies chroniques, et un risque écologique avec l'apparition de nouveaux risques. Notre système est triplement sous tension.

Si l'on veut une approche de la santé et non des soins, il faut modifier notre angle d'attaque, et agir non plus sur les maladies mais agir sur les déterminants de la santé. Il est globalement admis que le système de soins contribue entre 20 % et 25 % à la santé d'une population. L'essentiel de la santé d'une population est constituée des déterminants extérieurs au système de santé et de soins. Il s'agit de déterminants sociaux, physiques et environnementaux et des comportements de santé. Notre proposition est de ne plus avoir une approche par pathologie, mais une approche par le risque, donc par les déterminants de la santé. Il faut avoir une action sur ces derniers.

Dans l'évolution de notre système de santé et de protection sociale, je pense que l'on peut se fixer collectivement comme objectif l'augmentation de l'espérance de vie en

bonne santé. C'est l'enjeu majeur des prochaines années. On doit rattraper notre retard. L'Allemagne a fait évoluer de façon considérable l'espérance de vie en bonne santé en une quinzaine d'années. On sait qu'il faut jouer sur les déterminants de la santé. L'éducation joue également un rôle considérable. L'essentiel de nos comportements de santé est conditionné par le niveau de littératie en santé, c'est-à-dire notre niveau de culture en santé. Or ce niveau s'acquiert très vite à l'école primaire, soit avant l'âge de 12 ans. C'est exactement la même chose pour les comportements vis-à-vis de l'environnement. Il existe un lien très fort entre les comportements en santé et ceux liés à l'environnement. Or, la France a un niveau de littératie au plus bas. Certains pays ont engagé un plan d'augmentation de littératie en santé, comme les États-Unis, le Canada, l'Écosse, l'Australie, et ont augmenté le niveau de l'éducation à la santé, de façon à ce que les comportements évoluent.

Dans son rapport préliminaire de la stratégie nationale de santé, le Haut Conseil a identifié quatre menaces pour la santé des Français : les maladies chroniques, les risques infectieux, les risques liés à l'environnement, et enfin, les risques liés à l'inadaptation du système de santé et de soins. L'analyse était juste. On a vu, à travers cette crise, que c'était une crise de type infectieux, dans laquelle il existe des rapports avec l'environnement. La crise a été majorée par le taux de maladies chroniques que l'on a appelé une sindémie, c'est-à-dire une épidémie qui touchait essentiellement des patients porteurs de maladies chroniques. Le Haut Conseil a également montré à quel point le risque lié à l'environnement était important, notamment avec le chikungunya et le zika. Le HCSP avait alors proposé que notre politique de santé repose sur plusieurs piliers. « *One Health* » est l'interaction entre la santé animale et humaine et la santé environnementale. La résistance aux antibiotiques est un très bon exemple du risque qui nous attend. Les travaux sur ce sujet sont assez inquiétants et il existe déjà des pathologies pour lesquelles on n'a plus d'antibiotiques actifs comme certains types de tuberculose. On a laissé se développer une résistance aux antibiotiques par facilité. « *Health in All Policy* » signifie que la santé d'une population est la résultante d'un ensemble de politiques et pas simplement d'une politique de santé. La politique environnementale pèse très lourd sur la santé de la population. Le rapport du *Lancet* le confirme régulièrement.

Sans répondre directement à la question de la sécurité sociale environnementale, il faut adopter une vision positive de la santé. Actuellement la santé est vécue au mieux comme une dépense, sinon comme une charge, voire comme un trou ! En fait, la santé est un capital très précieux et, à ce titre-là, il faut accepter d'investir pour la préserver.

Concernant les modes d'action, la France a la particularité d'avoir une approche égalitaire des problèmes, qui se révèlent inéquitables. Notre difficulté va être de passer d'une approche égalitaire à une approche équitable. Dans cette approche équitable, développée par le professeur Michael Marmot, on doit mettre en place l'universalisme proportionné comme mode d'action. Des actions générales s'adressant à l'ensemble de la population coexistent avec des actions spécifiques qui s'adressent à ceux qui en ont le plus besoin. Quand on propose des mesures générales, c'est toujours ceux qui en ont le moins besoin qui s'en emparent en premier. Par conséquent, on augmente toujours les inégalités sociales de santé. Ainsi une politique anti-tabac générale a essentiellement fait arrêter de fumer les cadres supérieurs et les cadres. Or, c'est déjà eux qui ont une espérance de vie supérieure. C'est exactement pareil sur le risque environnemental.

**M. Guillaume Chevrollier, président.** – Je vous remercie pour cet exposé qui précise bien les enjeux, fixe le cadre du débat et esquisse des solutions. Pourriez-vous peut-être développer le contenu du concept de « *One Health* » dans son aspect opérationnel ? Sur la nécessité d'investir davantage dans la santé, nous y mettons déjà beaucoup de moyens. Est-ce

que dans votre rapport vous proposez une refondation de notre système de santé ? Ce que vous proposez est une vraie révolution. Pourriez-vous également développer le volet de la prévention ?

**M. Franck Chauvin.** – Nous avons un système de santé publique qui est ancien est qui a peu évolué. Nous avons peu d'écoles de santé publique sur le territoire. Les formations sont éparpillées. Nous pensons que nous devons avant tout avoir une approche par les déterminants de la santé. La prévention consiste à agir sur les déterminants de la santé plutôt que contre la maladie. Il y a des déterminants proximaux, proches des individus comme nos comportements, et des déterminants distaux, socio-économiques comme le niveau d'éducation. On sait que l'action doit être simultanée sur ces deux types de déterminants. C'est une révolution car on change notre conception de la santé ! La santé est un capital et non une charge. Or, au Parlement, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, c'est essentiellement les dépenses qui sont discutées. On a discuté des objectifs de santé, pour la dernière fois, dans la loi relative à la politique de santé publique de 2004. La stratégie nationale de santé figure dans un décret et donc n'est jamais abordée par les parlementaires. Nous proposons de poser les objectifs de santé comme des objectifs importants pour une société et de se mettre en capacité de les discuter. Dans l'objectif d'une meilleure espérance de vie en bonne santé, la prévention est essentielle avec une prise en charge précoce des déterminants de la santé et une action sur ces déterminants. Plus on intervient tôt, plus le retour sur investissement est important. Les soins ont un très faible retour sur investissement, ça coûte très cher même s'il n'est absolument pas question de les remettre en cause. Il s'agit d'accompagner notre système de soins fondé sur la bonne santé de la population. 40 % des cancers pourraient être évités car ils sont liés à des comportements, tels que le tabac, l'alcool, l'alimentation, le manque d'activité physique... En diminuant ces comportements même de 5 à 10 %, on redonne une soupape à notre système. La prévention devrait être au cœur de notre système afin d'avoir un système équilibré, avec les soins.

Esculape, le dieu de la médecine avait deux filles : Panacée, la déesse du médicament et Hygiène, la déesse de la prévention. On dit qu'un père aime également ses deux filles. Pour les Grecs, c'était une conception équilibrée entre les soins et l'hygiène. On a dérivé puisqu'on est aujourd'hui à une répartition d'environ 97 %-3 %.

**Mme Mélanie Vogel, rapportrice.** – Votre exposé rejoint beaucoup de nos interrogations. Concernant l'exemple de la Suède qui a choisi un modèle orienté sur une espérance de vie en bonne santé, pourriez-vous vous nous dire si c'est un modèle dont on peut s'inspirer ? Les risques environnementaux font partie des nouvelles tensions qui vont peser sur notre système de santé. L'accès à une alimentation saine est aujourd'hui inégal en fonction de sa situation sociale. C'est aussi une manière vertueuse d'orienter notre système agricole vers de meilleures pratiques. Avez-vous réfléchi à cette question ? Comment peut-on financer un système qui serait de plus en plus beveridgien, je pense notamment aux taxes environnementales ? Enfin, avez-vous l'impression d'être écouté ? Est-ce que vos préconisations se répercutent dans l'évolution des politiques publiques ?

**M. Franck Chauvin.** – C'est très compliqué de comparer les pays. Le modèle suédois a beaucoup investi sur les soins primaires, notamment sur un nombre d'infirmières important en ville, qui est plus élevé qu'en France. La France a plus investi sur l'hôpital. Selon l'OMS, cette évolution nécessite en France l'investissement d'un point de PIB sur les soins primaires, soit entre 20 et 25 milliards d'euros. Dans une approche sur les déterminants, les soins primaires sont essentiels. Il est également important de mobiliser les offreurs de soins dans cette action sur les déterminants, sur leur repérage et leur prise en charge. Dans son

rapport de 2018, le HCSP a prôné le développement de la prévention chez les offreurs de soins afin de réorienter le système de soins vers la prévention, y compris médicalisée. En France, nous n'avons pas de référentiels de pratique préventive, comme il y en a au Canada. Ce n'est pas dans notre culture médicale. Il faut que l'on réoriente l'organisation des soins primaires. L'arrivée des promotions d'infirmières de pratique avancée, est un progrès considérable. Ces acteurs de soins peuvent s'engager dans la santé publique et la prise en charge des facteurs de risque. Ce choix de renforcer les soins primaires a été fait par la Suède il y a une trentaine d'années, de même que la prise en charge précoce des facteurs de risque. Un grand nombre de maladies chroniques pourraient être évitées plutôt que prises en charge. C'est l'enjeu de notre système.

Le HCSP a travaillé sur la question de l'alimentation équilibrée, qui est un sujet majeur. Nous avons beaucoup d'arguments scientifiques pour dire que la qualité de l'alimentation va jouer dans le développement des maladies chroniques, comme l'hypertension ou les cancers. Comment faire ? La France a inventé le Nutri-Score qui a une vertu éducative très importante. Il y a actuellement un débat au niveau européen, un certain nombre de pays y étant opposé. Or, il est important de pouvoir renseigner la population sur la qualité des produits. L'éducation est également un point majeur. On doit apprendre ce qu'est une alimentation équilibrée.

Le problème financier se pose pour une partie de la population. Nous avons un problème quantitatif pour une petite partie de la population et un problème qualitatif pour une grande majorité de la population. Il faut des politiques encore plus volontaristes. Le Nutri-Score est un combat important et il nous faut l'appui de l'Europe pour continuer d'aller dans ce sens. C'est un outil d'éducation essentiel même s'il n'est pas parfait.

La France est actuellement le 3<sup>e</sup> pays au monde qui dépense le plus pour sa santé, en termes de pourcentage du PIB. Jusqu'où pouvons-nous et voulons-nous aller ? J'ai l'impression que nous avons atteint un seuil. Nous consacrons entre 11 et 12 % des dépenses du pourcentage du PIB à la santé. Voulons-nous comme les États-Unis, passer à 16, voire 17 % ? Je pense que nous pouvons réfléchir à une nouvelle orientation des dépenses même si l'augmentation est inéluctable.

Le retour sur investissement des mesures de prévention est important mais avec un délai. En fait, il faut financer le délai. Des décisions prises maintenant porteront probablement leurs fruits dans 10 à 15 ans.

**Mme Mélanie Vogel, rapportrice.** – La fiscalité comportementale et environnementale est-elle un moyen de financer ce délai ? Si on taxe ce qui a tendance à nous rendre malades, on a des recettes et on diminue les comportements toxiques.

**M. Franck Chauvin.** – J'ai l'impression que les modèles bismarckiens sont relativement injustes. Je pense que le modèle assuranciel ne correspond pas à notre culture où si j'ai les moyens, j'aurais une assurance qui me donnera des prestations de meilleure qualité. À titre personnel, je pense que l'évolution ne peut aller que vers un modèle beveridgien où l'État perçoit des taxes et cotisations et les redistribue. Peut-on trouver des systèmes vertueux qui incitent en même temps qu'ils perçoivent ? Probablement. Les incitations sont à manier avec beaucoup de précautions car il est rare de produire exactement l'effet escompté.

**M. Guillaume Chevrollier, président.** – Je vous remercie de votre intervention.

*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.*





**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION,  
LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS :  
QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? »**

**Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer**

**M. Michel Canévet, président.** – Madame la ministre, merci de votre présence à la première audition de la mission mise en place à l'initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) sur l'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins.

Le ministère de la mer n'est pas une nouveauté dans notre pays. Il fut créé en 1981, et dirigé par Louis Le Pensec, élu du Finistère, avant d'être abandonné durant un certain nombre d'années.

Nous sommes heureux qu'un ministère de la mer ait été reconstitué et doté d'une compétence réelle. Le fait que son titulaire connaisse bien les questions maritimes nous réjouit.

La mer joue un rôle essentiel dans notre pays. La France a la chance de posséder le deuxième espace maritime le plus étendu au monde. Encore faut-il pouvoir utiliser cet atout ; or si l'on explore aujourd'hui l'espace, on n'explore sans doute pas encore suffisamment les grands fonds. Il reste beaucoup à faire en la matière.

Nous sommes également sensibilisés aux questions de protection de l'environnement, qu'il s'agisse des coraux, de la question halieutique, ou dans d'autres dimensions que nous devons examiner.

En matière d'exploitation, nous souhaitons par ailleurs que les ressources des fonds marins puissent servir notre avenir, ainsi que le développement et le rayonnement de la France dans le monde.

Voilà quelques perspectives que nous allons examiner durant cette mission, qui va durer six mois, de façon à formuler un certain nombre de propositions. Nous espérons aussi pouvoir analyser ce qui a été fait sur les questions relatives au code minier. Le Gouvernement a la main sur le sujet grâce aux ordonnances qu'il a décidé de mettre en œuvre dans le cadre de la loi sur le climat. Il convient donc que nous nous penchions sur la manière dont vous appréhendez les choses.

Je laisse la parole au rapporteur, Teva Rohfritsch, sénateur de Polynésie française, afin qu'il nous présente les objectifs de cette mission et commence à vous interroger.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Monsieur le président, madame la ministre, c'est avec beaucoup d'enthousiasme que nous entamons, avec l'ensemble des membres de

cette mission d'information, ce long parcours qui va nous mener, pendant six mois, dans les profondeurs des fonds marins.

La stratégie française pour les grands fonds marins date de 2015. Elle a été relancée il y a un an, à partir du rapport de Jean-Louis Levet, qui a fixé des orientations afin d'impulser une nouvelle dynamique.

Ce rapport évalue les besoins financiers sur dix ans à 313 millions d'euros. Compte tenu du caractère interministériel et pluriannuel de cette stratégie, l'objectif est loin d'être inatteignable, d'autant que les enjeux sont majeurs. Comme l'a souligné le président Canévet, l'existence même de ce ministère de la mer nous réjouit et nous conforte en ce sens.

Les fonds marins représentent une richesse exceptionnelle encore mal connue en termes miniers, mais aussi en termes de biodiversité. Les perspectives sont séduisantes, mais les incertitudes et les inquiétudes nombreuses. Nous avons déjà reçu un certain nombre de réactions sur l'intitulé même de cette mission d'information lorsque celle-ci a été portée à la connaissance du public.

Les ONG réclament déjà un moratoire sur l'exploitation minière au nom de la protection de l'environnement. Elles craignent que l'exploration ne cède très rapidement la place à l'exploitation à des profondeurs où tout contrôle paraît illusoire – ou non maîtrisable aujourd'hui.

Le Parlement européen a adopté, en juin dernier, une résolution allant dans le même sens et demandant à la Commission de mettre fin au développement des technologies d'exploitation minière des grands fonds marins.

Quelle stratégie adopter dans ce contexte au plan national et au plan international ? C'est toute la question à laquelle nous devons répondre dans le cadre de cette mission. C'est pourquoi il nous a paru logique de démarrer nos travaux en nous entendant, madame la ministre. J'aurai bien entendu d'autres questions plus précises à vous poser après votre intervention. Merci d'avoir accepté notre invitation.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs, depuis la rentrée, c'est la quatrième fois que je suis auditionnée par le Sénat. Il y eut préalablement le Brexit, la place des outre-mer dans la stratégie maritime nationale, puis les enjeux de souveraineté. Aujourd'hui, il s'agit des grands fonds marins. Le fait maritime reprend la place qu'il mérite dans nos débats, et j'en suis ravie.

Cela dépasse le simple fait maritime. On peut en effet parler de rêve, d'aventure, d'horizons inconnus, mais il s'agit aussi d'immenses responsabilités, tant la voix de la France compte dans ce dossier.

Votre mission pose une question : quelle est la stratégie française relative à l'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins ? J'ai pris connaissance des questions que vous m'avez transmises : nous y reviendrons après mon intervention.

Pour reprendre les mots que le Président de la République a prononcés le 12 octobre 2020, au moment de la présentation du plan France 2030, la connaissance des grands fonds marins, dixième objectif de ce plan, constitue une grande odyssée d'exploration et une aventure humaine et intellectuelle, mais aussi en matière de recherche.

Comment la France, deuxième espace maritime au monde, pourrait-elle être simple spectatrice de cet épisode de l'Histoire ? La Chine, les États-Unis, l'Inde et le Japon y sont pleinement engagés.

En Europe, la Norvège ou le Portugal le sont également. Comme l'a dit le Président de la République, nous parlons bien, à ce stade, d'exploration. Il est prématuré de parler d'exploitation, pour une raison simple : nous ne connaissons encore que 2 % du plancher océanique et de ses écosystèmes. Avant même d'exploiter, nous avons encore beaucoup à découvrir, à inventorier et à comprendre.

Je tiens à le préciser immédiatement : l'exploration ne se fera pas à n'importe quel prix. Il est important qu'on puisse le réaffirmer. Il faut d'abord inventorier et comprendre.

Le triptyque à bien garder en tête est clair : il s'agit d'explorer, de comprendre et d'innover. Je tiens là aussi à en reparler régulièrement, et répéter que les espaces maritimes sont un trésor de la nature, profondément liés aux sociétés humaines et aux populations qui les entourent et qui en vivent. Beaucoup de parlementaires représentent ici ces territoires et ces populations.

Je commencerai par dresser un état des lieux de ces fonds marins. Ceux-ci commencent à environ 1 000 mètres de profondeur et ne sont évidemment pas uniformes. Ils offrent des diversités géologiques et un écosystème phénoménal, avec des plateaux continentaux, des montagnes sous-marines, des canyons, des zones de résurgence thermique.

La profondeur des océans est encore aujourd'hui une donnée mal connue. Pourtant, les plus grandes montagnes, sur terre, sont en fait sous-marines, et on estime à plusieurs milliers le nombre de monts sous-marins qui restent à découvrir.

Les travaux de reconnaissance et d'exploration des fonds marins sont un préalable essentiel à la pose des câbles sous-marins.

Dans les grands fonds, les espèces sous-marines se sont adaptées à des conditions extrêmes, de pression, d'absence de lumière et d'oxygène. C'est fascinant, mais il est d'autant plus compliqué pour les biologistes de pouvoir les observer, et c'est ce que nous voulons faire en priorité.

Vous l'aurez compris, il nous faut mieux connaître ce milieu. C'est la mission qui nous a été confiée. Il est important aussi de le délimiter, en rapport notamment avec la convention des Nations unies sur le droit de la mer, qui permet d'étendre notre juridiction sur les fonds marins, au-delà de la zone économique exclusive (ZEE), quand il est possible de définir une extension du plateau continental. C'est ce que nous appelons le programme Extraplac.

Les outre-mer sont au premier plan dans cet enjeu de souveraineté. Je reviendrai en détail sur ces points dans la discussion qui va suivre.

Mieux connaître les grands fonds, c'est aussi faire preuve d'humilité. Il nous faut développer une approche méthodique, en se basant sur trois principes.

En premier lieu, nous n'avons encore aucune idée des connaissances que nous allons acquérir. Par ailleurs, on ne peut le faire à la vitesse de l'avion ou du satellite, comme sur la terre ferme. Enfin, cette connaissance va permettre d'agir et de protéger.

Nous devons bien sûr mesurer tous les défis technologiques à surmonter dans le cadre des actions que nous devons mener.

Un chiffre pour illustrer mon propos : si douze humains se sont rendus sur la Lune, seulement quatre ont plongé à plus de 10 000 mètres de profondeur.

À ce sujet, l'accélération du progrès des engins d'exploration autonomes annonce une rupture à l'horizon 2030 – et c'est bien le programme qui est le nôtre.

La France est un des *leaders* dans le domaine de l'exploration des grands fonds : il s'agit donc de maintenir ce *leadership*. Ceci est extrêmement important sur le plan industriel. Des pays comme la Norvège ou les États-Unis détiennent des parts importantes du marché des nouveaux engins autonomes pour l'exploration des fonds marins. Leur industrie s'appuie sur des programmes importants d'exploration et de caractérisation de leur zone économique exclusive (ZEE). La Chine, le Japon ou, plus récemment, l'Inde ont lancé des plans de développement des technologies robotiques pour l'exploration des fonds marins.

Il nous faut donc réagir – et vite. Quelles sont les compétences françaises dans le domaine de l'exploration des grands fonds ? C'est la première question. Je reste quant à moi profondément optimiste : la capacité d'innovation de nos entreprises et laboratoires peut et doit nous placer au premier rang dans l'exploration des fonds marins.

Un espace considérable s'ouvre pour nos talents en matière de technologie, de robotique, d'intelligence artificielle, d'ingénierie de systèmes complexes ou de *big data*.

Les besoins en outils de recherche sont criants. Je pense notamment à l'IFREMER, notre fleuron. Nous avons un savoir-faire reconnu, mais il est nécessaire de passer à l'échelle industrielle. C'est l'enjeu qui est le nôtre aujourd'hui pour conserver notre *leadership*.

Je souhaiterais enfin soulever un point crucial, qui concerne les craintes pour l'environnement, soulevées par l'exploration des fonds marins.

Je les résumerai en me référant au concept d' « agir sans nuire » mais cela ne doit pas nous brider dans l'exploration qui est aujourd'hui nécessaire.

Nous courrions d'ailleurs, si nous ne le faisons pas, le risque de nous priver d'une connaissance indispensable pour être un acteur de la protection. Sinon, d'autres vont s'en charger pour nous, et vous savez combien la question de la norme est essentielle en la matière. Là encore – et je sais que vous y veillez –, c'est une question de souveraineté.

Mesdames et messieurs les sénateurs, voilà l'état des lieux que je tenais à dresser.

Notre stratégie sur les grands fonds repose bien sur les trois piliers que sont les besoins impérieux de connaissance, les moyens actuels et à venir concernant l'exploration et notre politique de protection, tout cela en gardant bien à l'esprit la nécessité de conforter notre souveraineté en clarifiant la gouvernance de ces espaces, tant au niveau national – répartition des compétences – qu'international – directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM).

Je vous remercie de votre attention. Je sais que nos débats vont être passionnants.

**M. Michel Canévet, président.** – Merci. La parole est au rapporteur.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Madame la ministre, mes questions sont de cinq ordres.

La première concerne la gouvernance des fonds marins. L'annonce de la création de la direction générale de la mer porte en elle beaucoup d'espoirs en matière de gestion de ces sujets. Se pose plus précisément la question de la prise en charge des fonds marins au sein de cette direction. Y aura-t-il un service spécifique, un référent particulier ?

Vous l'avez évoqué, le Président de la République a insisté, le 12 octobre dernier, sur l'importance stratégique des fonds marins. Quels sont les principes qui, sous juridiction française, vont encadrer la gouvernance des fonds marins ? Peut-on considérer que le ministère de la mer sera chef de file en la matière ?

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets comporte, dans son article 81, une vaste réforme du code minier, y compris s'agissant des enjeux maritimes, qui est attendue depuis de nombreuses années. Elle va être réalisée par voie d'ordonnances, qui devraient être publiées au plus tard en novembre 2022. Le Gouvernement sera ainsi habilité à prendre des mesures relevant du domaine de la loi pour clarifier les dispositions du code minier, en précisant le cadre juridique qui s'appliquera à la recherche et à l'exploitation des granulats marins et des substances de mines dans les fonds marins du domaine public, notamment pour garantir un haut niveau de projection des écosystèmes marins et en assurer une meilleure connaissance scientifique.

Le ministère de la mer est-il associé à la rédaction de ces ordonnances, qui concernent directement le régime juridique qui s'appliquera à l'exploration, l'exploitation et la protection des fonds marins ? Comment est assurée la coordination entre les différents acteurs institutionnels de votre ministère concernés par cette réforme ?

À mi-chemin du délai d'habilitation, où en est-on de la rédaction de ces ordonnances, et quelles sont les lignes directrices que vous pouvez partager avec nous ?

En deuxième lieu, la circulaire du Premier ministre en date du 5 mai 2021 détaille la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins et a désigné le ministère de la mer comme porteur de deux des huit projets annoncés. Il s'agit du projet 5, qui prévoit l'élaboration d'une étude pluridisciplinaire destinée à fournir une compréhension globale de l'ensemble des enjeux relatifs aux fonds marins, et du projet 8, qui vise à étudier et à échanger sur les expériences en matière de gouvernance et de participation des populations locales réalisées dans les autres pays.

La mise en œuvre de ces projets a-t-elle été réalisée par le ministère de la mer ? Quelles actions concrètes ont-elles été lancées ? Quels sont les premiers constats qui en ressortent ?

Troisièmement, le Président de la République a également annoncé, le 12 octobre dernier, le plan d'investissement France 2030. L'exploration de l'espace et des grands fonds marins en constitue le dixième objectif. C'est un objectif qui doit être atteint grâce à une enveloppe de 2 milliards d'euros. Comment cette somme est-elle répartie, et quelles actions financera-t-elle ? Doit-elle permettre de financer la stratégie nationale d'exploration et

d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins, dont le coût a été estimé à 310 millions d'euros d'ici 2031, ou ces deux budgets seront-ils indépendants ?

Le quatrième et avant-dernier point que je souhaiterais évoquer à ce stade concerne la France et les fonds marins dans l'environnement international. En juin, la France a engagé une stratégie multipartenaire au niveau européen et mondial. Le ministère de la mer soutient-il la proposition de règlement d'exploitation présentée par l'Autorité internationale des fonds marins ?

Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, des actions spécifiques sur les fonds marins ont-elles été prévues par le ministère de la mer ou, plus globalement, par le Gouvernement ?

Enfin, le dernier domaine concerne la protection des fonds marins. Le 8 septembre 2021, nous étions présents au congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), à Marseille. Une motion en faveur d'un moratoire sur l'ouverture des grands fonds au secteur minier a été adoptée par 81 % des participants. La délégation française s'est abstenue et le Gouvernement, par la voix de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité, Mme Abba, s'est positionnée en défaveur de tout moratoire, au motif que cela pourrait freiner la recherche.

Si la position du Gouvernement est claire, pourriez-vous cependant préciser les garanties apportées face à l'inquiétude compréhensible de nombreuses associations de protection de l'environnement, qui se sont saisies de ce vote pour évoquer le danger éventuel d'une telle exploitation ?

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Merci, monsieur le rapporteur.

Je connais votre implication sur ces sujets depuis de nombreuses années, et je sais combien cela vous tient à cœur s'agissant du Pacifique, votre territoire. Je suis ravie de ces travaux, car nous avons besoin d'être nourris de toutes les réflexions, et c'est ensemble que nous allons porter ces dossiers.

Au 1<sup>er</sup> mars, mon ministère disposera de sa propre direction générale consacrée à la mer. Elle prendra le nom de direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, et s'organisera autour de trois services, le service des pêches maritimes et de l'aquaculture durable, le service des flottes et des marins et le service des espaces maritimes et littoraux.

Je vous confirme dès aujourd'hui qu'il est prévu, au sein de cette nouvelle direction générale, une sous-direction de la planification maritime qui sera chargée de suivre les questions relatives aux fonds marins.

S'agissant de votre deuxième question, la gouvernance des fonds marins sous juridiction nationale s'inscrit dans un cadre qui combine plusieurs dimensions nationales et internationales, sous l'égide de la convention des Nations unies, qui donne un droit exclusif à la France sur les ressources vivantes et minérales dans sa mer territoriale et dans sa ZEE.

Au-delà, la reconnaissance de l'extension de notre plateau continental par les Nations unies nous confère des droits sur les espèces vivantes sédentaires et sur le sous-sol.

Il existe un outil spécifique de gouvernance pour les aires marines protégées qui s'inscrit dans une stratégie nationale, qu'il s'agisse de la métropole et des outre-mer, à terre et en mer. Celle-ci vise à restaurer les équilibres entre nature préservée et activités humaines.

En mer, le cœur de la planification de l'espace maritime repose sur les documents stratégiques de façade en métropole, appelés documents stratégiques de bassins maritimes dans les territoires ultramarins.

Cette gouvernance a une spécificité pour les collectivités du Pacifique. Les compétences sur les ressources vivantes et minérales de la ZEE ou du plateau continental sont du ressort des collectivités, à l'exception des matières premières stratégiques. La réglementation des aires marines protégées est également du ressort de ces deux grandes collectivités du Pacifique que sont la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie.

Quant aux ordonnances sur le code minier, elles sont portées par le ministre de la transition écologique, mais mon ministère est bien entendu totalement associé à son élaboration.

Mes services travaillent sur ce sujet avec la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique, plus précisément avec le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques et la sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins.

Le Conseil national de la mer et du littoral, *via* son bureau, dont vous faites partie, monsieur le rapporteur, sera consulté fin février sur ces projets de textes.

À mi-chemin du délai d'habilitation, les novations essentielles intéressant le domaine océanographique ultramarin introduites par le projet d'ordonnance sont de deux ordres. Il est précisé que seules les substances minérales non énergétiques, c'est-à-dire à l'exception des hydrocarbures et les granulats marins, peuvent être exploitées en mer dans le cadre d'autorisations d'exploitation.

Le second point concerne la levée de l'interdiction d'accorder une autorisation d'exploitation sur le plateau continental ou la zone économique. Il n'y a pas de changement concernant la compétence des collectivités territoriales en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion ou encore à Mayotte en matière de délivrance des titres miniers. Les collectivités du Pacifique disposent bien entendu de leur propre code minier.

La mise en œuvre des projets de la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins a bien été réalisée par mon ministère, en liaison étroite avec le secrétariat général à la mer. Je crois d'ailleurs que vous auditionnez le SG mer dès demain. Cela se fait aussi bien entendu avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD), qui va réaliser deux études.

L'une porte sur l'état des lieux pluridisciplinaire des enjeux liés à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins. Cet état des lieux s'accompagnera de recommandations pour éclairer la prise de décisions sur ces sujets.

La seconde étude porte sur la construction d'un cadre de gouvernance participative en matière d'exploration et d'exploitation des grands fonds marins. Ce projet comprendra, vous l'avez dit, une analyse des expériences passées ou en cours incluant une revue de la littérature et de la documentation, ainsi que l'organisation d'ateliers d'échanges.

Le coût de ces études s'élève à 1,25 million d'euros. Il reste un arbitrage à réaliser pour pouvoir rapidement les lancer.

Il faut être clair s'agissant du plan d'investissement France 2030 : les 2 milliards d'euros correspondent à l'ordre de grandeur des crédits publics pour les deux objectifs que sont l'espace et les fonds marins. Pour les fonds marins, l'ordre de grandeur sera d'environ 300 millions d'euros. Dans les grandes lignes, il va s'agir de financer les missions d'exploration, qui seront l'occasion d'accroître notre connaissance des fonds marins de manière significative et de développer des systèmes innovants d'exploration.

Ces missions concerneront l'outre-mer et la métropole. France 2030 va offrir aux industriels une véritable opportunité de mettre au point des solutions particulièrement innovantes, à un moment où, vous le savez, beaucoup de pays souhaitent se doter d'une capacité d'exploration de leur milieu sous-marin.

Les 310 millions d'euros que vous mentionnez pour la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins correspondent à une évaluation du coût total des actions à entreprendre, qui n'ont pas vocation à être entièrement financées par des crédits publics. Il s'agit d'y associer aussi des crédits privés et faire en sorte que l'ensemble des entreprises nous accompagnent dans cette recherche.

Il est important de le rappeler : France 2030 prendra en charge deux actions importantes, le programme de recherche scientifique, destiné à étudier le fonctionnement des écosystèmes des grands fonds et évaluer leur fragilité face à des interventions humaines, et le programme d'exploration que la France s'est engagée à mener dans le cadre des permis d'exploration de l'Autorité internationale des fonds marins.

Je précise à ce stade qu'il n'est pas question d'exploitation. C'est un sujet qui sera traité dans un deuxième temps.

Concernant les conventions internationales, le travail sur le règlement d'exploitation proposé par l'AIFM a pris du retard avec la pandémie, qui a bloqué de nombreuses réunions et rencontres. Ce règlement comportera une partie consacrée à la préservation de l'environnement marin. La France avait fait des commentaires sur la dernière version du projet, qui date de 2019. Nous attendons un nouveau projet de règlement dans les prochaines semaines.

Le règlement devrait être adopté au plus tard en 2023 et être complété par plusieurs dispositifs, en particulier par des normes et des directives, dont certaines ont été élaborées par la commission juridique et technique au cours de ces deux dernières années, et ont fait l'objet d'un appel à commentaires auprès des États et des parties prenantes. Ces projets conviennent dans leur ensemble aux services techniques français. C'est l'avis que nous avons rendu.

Notre priorité porte sur les normes et directives sur la protection de l'environnement, qui doivent être adoptées avant l'entrée en vigueur du règlement d'exploitation. Nous l'avons validé. Chaque région susceptible d'accueillir des projets d'exploitation devra faire l'objet d'un plan régional de gestion de l'environnement. Ce travail est en cours pour développer ces plans ainsi qu'une méthodologie commune.



Concernant l'Union Européenne, les discussions avec la Commission sont assez avancées pour lancer une initiative globale sur le futur traité pour la protection de la biodiversité marine (BBNJ), qui intéresse aussi les fonds marins. Il s'agit d'arriver, dans les conditions les plus favorables, à la dernière conférence de négociation sur le traité, programmée fin mars. La France est particulièrement mobilisée par cette échéance, et nous en reparlerons – du moins je le souhaite – lors du sommet « Un océan », à Brest.

Enfin, vous avez parlé de la position de la France à propos du moratoire proposé lors du congrès de l'UICN à Marseille. Je crois que le Gouvernement a été clair sur ce point. Les missions d'exploration de France 2030 ont précisément pour objet d'enrichir considérablement nos observations sur les fonds marins et d'inventorier notre patrimoine naturel. Sans cette connaissance, qui constitue la première phase, il n'y aura pas de protection crédible.

Le développement des systèmes autonomes d'exploration viendra bien entendu renforcer la capacité de recueil de données de nos organismes scientifiques. Nous en avons besoin, et France 2030 va permettre de réaliser un bon dans la connaissance des fonds marins, en nous replaçant sans doute au premier niveau mondial. C'est ce que je souhaite. Il ne faut pas fragiliser le cadre multilatéral de l'AIFM. C'est ce que nous avons dit à Marseille.

**M. Michel Canévet, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Madame la ministre, pour protéger, explorer et exploiter les fonds marins, il faut des vocations maritimes. J'appartiens à une génération qui a grandi avec les épopées du commandant Cousteau et qui a suivi régulièrement Thalassa à la télévision. Vous parliez de la plongée profonde : le record de plongée du bathyscaphe dans la fosse des Mariannes date de 1960.

Je ne veux pas dire que la conquête spatiale a pris le dessus, mais nos jeunes concitoyens sont enthousiasmés – et ils ont tout à fait raison – par les exploits de Thomas Pesquet. Qu'en est-il de la vulgarisation des potentiels de la mer auprès des jeunes ?

En deuxième lieu, ne pensez-vous pas que nos formations maritimes – transports, cultures, pêches, yachting, constructions navales, etc. – sont émiettées et manquent de lisibilité ?

Enfin, l'exploration réclame des investissements considérables et nécessite d'être dotée de flottes hauturières. L'IFREMER le fait, et les nouvelles technologies recourant aux drones ou au sous-marin *Ulyx* constituent des prouesses, mais la France n'est-elle pas un peu seule à l'échelon européen ? Comment renforcer les coopérations européennes entre les instituts de recherche afin de bénéficier d'une flotte européenne ? Ne s'agit-il pas d'un axe sur lequel il faudrait travailler ?

**M. Philippe Folliot.** – Madame la ministre, le 31 décembre dernier, dans le cadre de la stratégie dite de la taxonomie pour une finance durable, la Commission européenne a envoyé aux États membres des propositions assorties de deux objectifs notables, rendre le nucléaire et le gaz éligibles au titre des financements dits verts en matière d'économie durable et de transition énergétique.

Est-ce pertinent selon vous au regard de notre besoin en connaissances et des nécessités d'exploration des fonds marins que vous avez évoquées dans le cadre de la stratégie française ?

La France a accordé des permis d'exploration pour cinq ans dans le golfe du Mozambique qui, pour beaucoup d'observateurs sera, en matière gazière, la mer du Nord du XXI<sup>e</sup> siècle – pour ne pas dire le golfe persique. Total engage d'ailleurs l'exploitation du gisement de gaz au Mozambique. Le Conseil consultatif des terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dont je suis membre, a d'ailleurs été consulté pour rendre un avis à ce sujet.

Il est dommage de ne pas être allé jusqu'au bout de la perspective d'exploration, une éventuelle phase d'exploitation n'étant pas à négliger pour Mayotte, au regard des enjeux économiques et sociaux.

Par ailleurs, sur le plan international, nous disposons d'un permis de recherche dans la zone Clarion-Clipperton. Pouvez-vous nous faire le point sur ce sujet ?

Je ne vous poserai pas de question à propos d'Extraplac et du surprenant retrait de la demande de la France, ces événements s'étant déroulés bien avant votre arrivée au ministère. Votre directeur de cabinet connaît bien le sujet.

Quel est l'état des recherches ? Plus globalement, quelle est votre position en matière de recherche et d'exploitation portant sur les métaux critiques ? On sait que les grands fonds en contiennent. Comment s'affranchir de notre dépendance en matière de métaux rares vis-à-vis d'un certain nombre de pays, notamment la Chine ?

**M. Jacques Fernique.** – Madame la ministre, vous avez utilisé l'expression d'agir pour ne pas nuire, en présentant l'exploration comme une préalable nécessaire en matière de protection. Je ne crois pas que notre pays soit sur la même ligne que le Parlement européen ou que la Commission européenne à ce sujet.

Lors du congrès de l'UICN, l'abstention de la France au moment du vote sur le moratoire a été comprise comme une volonté d'affirmer une stratégie d'exploration à des fins d'exploitation en eaux profondes, objectif affiché de France 2030.

La Commission européenne semble plus prudente. Elle entend ralentir et fortement conditionner ces démarches. Le pacte vert plaide pour une plus grande défense de la biodiversité, afin que l'exploitation des fonds ne soit pas une priorité européenne.

Comment ajuster ces lignes divergentes ? Ne pensez-vous pas que la position de la Commission, qui n'a pas retenu l'exploration et l'exploitation des grands fonds pour les ressources minérales au titre de ces cinq priorités, soit plus raisonnable ?

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Monsieur Houllegatte, la vocation maritime de la France est essentielle. Vous avez regretté qu'on ne la mette pas suffisamment en avant.

J'ai été, il y a très longtemps, en tant que députée des territoires ultramarins, moi aussi très concernée par les questions maritimes. Aujourd'hui, il existe une volonté de retrouver une part de rêve, d'aventure et d'horizons inconnus, en amenant les jeunes à s'impliquer sur cette question.

France 2030 prévoit d'inclure un volet de valorisation des explorations auprès des Français. Les explorateurs font toujours rêver, et il est vrai qu'on s'est plutôt tourné vers l'espace que vers la mer. Or on a besoin d'images et de récits, et il faut arriver à mettre tout cela en route. Nous disposons de nombreux partenariats avec l'éducation nationale sur le sujet, ainsi qu'avec le ministère des sports. L'objectif du Gouvernement est d'attirer les jeunes vers la mer. France 2030 inclut donc bien un volet de valorisation.

Vous avez raison d'insister sur les formations maritimes, qui ont besoin d'être repensées au vu de nos besoins futurs en matière de métiers de la mer. On ne peut y répondre aujourd'hui. On doit donc accentuer, dans les années qui viennent, les formations touchant aux activités de la mer.

Il convient, en matière d'exploration, d'arriver aussi à créer une dynamique. Nous y travaillons avec tous les organismes de formation pour être au rendez-vous. Les entreprises ont joué le jeu et se sont largement impliquées dans la formation d'ingénieurs ou de chercheurs. Elles portent ces aventures et ont envie d'en faire partie.

S'agissant de la flotte océanographie française, nous avons réalisé un travail d'évaluation depuis plusieurs mois. C'est un élément clé de l'ambition de la France en matière de grands fonds. Nous avons également réalisé un inventaire de tous les outils et techniques possibles pour mener à bien ces missions. Vous avez cité quelques exemples : le nouveau sous-marin autonome *Ulyx* sera mis en service dans le milieu de cette année. Grâce à lui, la France rejoint le club très fermé des pays disposant d'un engin capable de descendre à 6 000 mètres.

On a également modernisé des robots téléopérés, comme Victor 6000. Un second robot, le *Nautille*, est prévu pour l'intervention profonde, en remplacement des sous-marins habités, à l'horizon 2025. C'est une question d'échelle. Il convient d'être aux côtés de ceux qui investissent.

S'agissant de l'abandon du permis gazier de Juan de Nova, la loi de décembre 2017 a mis fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures. C'est conforme à notre ambition climatique. Le permis était valable jusqu'au 31 décembre 2018. Vous pouvez le regretter pour d'autres raisons. La connaissance des grands fonds viendra compléter le travail qui a été lancé.

En matière de taxonomie, le gaz est une énergie de transition. CMA-CGM développe d'ailleurs la propulsion au gaz naturel liquéfié (GNL) et se prépare dès à présent au biométhane liquéfié (BioGNL) ou à le GNL synthétique. Cet engagement est porté par nos industriels et nos transporteurs, il faut le répéter.

Pour ce qui est des métaux de la transition écologique, nous devons réduire nos émissions de carbone. Nous serons au rendez-vous. Pour ce faire, nous voulons augmenter notre production électrique. Ce qui se joue, c'est la capacité à mettre en œuvre rapidement la transition énergétique en disposant des métaux présents dans les grands fonds. C'est ce qu'on appelle l'indépendance économique. L'inventaire complet de ces ressources reste à dresser. C'est l'exploration des fonds marins qui nous permettra de mieux connaître nos ressources.

Je le répète, les possibilités de les exploiter sont aujourd'hui inconnues. Elles devront être précisées. L'un des objectifs du programme consacré aux grands fonds est d'acquérir les connaissances nécessaires à leur protection.

Concernant l'Extraplac, la Commission a validé sept de nos dossiers, pour un total de 725 000 kilomètres carrés, aux Antilles, en Guyane, à La Réunion, dans les TAAF et au large de la Nouvelle-Calédonie.

Quatre dossiers vont être inscrits par ailleurs. Il s'agit de Crozet, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Polynésie française. La seule demande déposée en 2009 qui a été retirée est celle de Clipperton. Le temps qui nous était imparti est désormais clos. On peut avoir des regrets. Je ne connais pas la totalité de l'histoire. Je vais m'intéresser à ce qui s'est passé à l'époque. En 2009, on avait déposé toutes les lettres d'intention nécessaires à l'étude de ces dossiers.

Nous renouvelons le permis Clarion-Clipperton. Nous prévoyons des campagnes d'exploration liée à France 2030. Le permis Atlantique a été également renouvelé. Je crois qu'on peut dire que les campagnes d'exploration vont nous être utiles.

La dernière question portait sur l'Europe. Monsieur Fernique, le Parlement européen ne s'engage pas sur l'exploration des grands fonds, à la différence de notre pays. Innover pour explorer, explorer pour comprendre, c'est la vision de la France sur ce sujet. France 2030 va travailler sur ces métaux stratégiques et sur notre approvisionnement. Nous en avons besoin. Des orientations sont données en matière de recyclage. Pas d'action d'exploitation immédiate dans les grands fonds, donc, mais une recherche et une meilleure connaissance de ce qui fera notre richesse, en toute connaissance de cause. On verra plus tard pour l'exploitation.

**M. Michel Canévet, président.** – Madame la ministre, vous avez, me semble-t-il, éludé la question de Jean-Michel Houllegate concernant la flotte européenne. Quelle est la stratégie française et l'éventuelle approche européenne ? Existe-t-il des orientations en la matière ?

**Mme Annick Girardin, ministre.** – En l'état, je ne les connais pas. Je vérifierai. S'il en existe, ce que je ne crois pas, je vous en ferai part. Ce travail n'a en effet pas encore été fait.

**M. Alain Cadec.** – Madame la ministre, quelle est votre position sur les extractions de maërl sur le plateau continental ? Celui-ci constitue une véritable nurserie pour les poissons et contient de nombreuses espèces. On a connu quelques interdictions en la matière, dans la baie de Lannion notamment.

Par ailleurs, quand on revendique, comme c'est votre cas me semble-t-il, la protection des fonds marins, comment peut-on soutenir les projets éoliens *off-shore*, comme dans la baie de Saint-Brieuc qui, incontestablement, détruit la biodiversité, alors que l'éolien flottant est bien moins traumatisant pour les fonds marins et pourrait remplacer ce qui est proposé autour des gisements de coquilles Saint-Jacques ?

**M. Didier Mandelli.** – Madame la ministre, c'est le ministère de l'économie et des finances qui délivre les permis exclusifs de recherche en matière de granulats marins, sans que le ministère de la transition écologique soit informé. Je l'ai vécu dans le cadre d'un projet de 432 kilomètres carrés au large de Noirmoutier concernant quelques millions de tonnes. À l'époque, il n'y avait pas de ministère de la mer.

Aujourd'hui, trois ministères seraient concernés par ces questions. Comment envisagez-vous l'articulation ? Cela a-t-il déjà été négocié avec vos homologues ? Avez-vous une perspective qui pourrait permettre de trouver un équilibre entre des intérêts parfois divergents ?

**Mme Vivette Lopez.** – Madame la ministre, il me semble que vous avez dit qu'aucun pays européen ne souhaite être partenaire de la France dans l'exploration des fonds marins. Ai-je bien compris ?

D'autre part, les populations ultramarines sont-elles consultées avant que l'on explore les fonds marins ? Nous sommes certes le deuxième territoire maritime au monde, mais c'est grâce aux outre-mer, qui sont je pense très attachés à leurs fonds marins. De quelle manière la population et les acteurs ultramarins sont-ils intégrés dans ces projets ?

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Monsieur Cadec, concernant le maërl, il est indispensable d'agir sans endommager. Nous avons tous besoin de connaissances complémentaires. Ces décisions sont obligatoirement fondées sur des bases scientifiques. On n'a pas assez d'éléments en la matière.

Je regrette que nous n'ayons pas jusqu'à présent davantage investi dans le domaine de la connaissance maritime. Le programme France 2030 donne un autre élan au souhait que nous avons de mieux connaître pour mieux protéger ou exploiter, selon les choix que nous arrêterons – mais j'avoue ne pas être une spécialiste en la matière.

À ce sujet, Extraplac est un programme essentiel pour la France, qui donne la possibilité d'exploiter le sous-sol, le sol et les espèces sédentaires qui vivent au fond. C'est sur ces sujets que nous travaillons.

S'agissant de la baie de Saint-Brieuc et de l'éolien, le Premier ministre a souhaité mettre en place une enveloppe de 50 millions d'euros afin de mener des études plus approfondies avant d'implanter des éoliennes.

Ces sujets comportent un stock et un flux. Certains projets ont été validés et vont se mettre en place. Pour l'avenir, nous travaillons beaucoup sur l'éolien flottant. Existe-t-il des effets sur la biodiversité, que les installations soient fixes ou flottantes ? On a besoin d'études complémentaires. Il est évident que la phase de travaux bouleverse l'écosystème. Cela empêche aussi les pêcheurs d'exercer leur activité. C'est pourquoi il existe des clauses d'indemnisation. Ces projets industriels sont généralement négociés avec les pêcheurs et les acteurs des bassins maritimes concernés.

Le problème vient du fait que certains de ces projets ont plus de dix ou douze ans. Les jeunes pêcheurs d'aujourd'hui n'étaient donc pas autour de la table à l'époque. Les projets réclament beaucoup trop de temps, et les partenaires d'hier ne sont pas ceux d'aujourd'hui. C'est donc extrêmement compliqué. On n'a pas de preuves en matière de destruction de la biodiversité. Il existe quelques inquiétudes. Après la pose, normalement, d'après tout ce que l'on peut voir ailleurs, les écosystèmes se régénèrent extrêmement vite.

C'est un sujet sur lequel nous travaillons, en lien à l'ensemble des acteurs de la mer. Ce ministère est celui des usages et des usagers. Même si tout ne dépend pas du ministère de la mer, je veille qu'un vrai débat soit instauré avec l'ensemble des acteurs.

Depuis que je suis là, nous veillons, avec Barbara Pompili, à ce que chacun puisse s'exprimer. Il est vrai qu'il est compliqué pour moi de vous répondre sur des projets déjà actés, dont certains sont déjà en partie réalisés.

Monsieur le sénateur Mandelli, l'adaptation législative consistant à faire en sorte que les travaux miniers relèvent du régime de l'autorisation environnementale est aujourd'hui assurée en partenariat avec d'autres ministères. Je ne suis pas la première en ligne sur ce sujet. Il est important qu'on y travaille, mais ce sont d'autres directions qui donnent ensuite les autorisations et mettent en place les projets.

Comment les populations sont-elles impliquées dans ces sujets ? Il est essentiel que les populations soient associées, que ce soit en matière d'éoliennes, de granulats ou, demain, d'autres types d'exploitations.

La métropole et les départements et régions d'outre-mer (DROM) ont des statuts qui peuvent se ressembler. Les territoires du Pacifique ont des compétences et décideront eux-mêmes des choix qu'ils souhaiteront faire en la matière. Les populations sont associées. Il existe une véritable demande des territoires ultramarins. C'est la première fois que l'on reconnaît la richesse que les territoires ultramarins apportent à notre pays. C'est une vraie reconnaissance de leur positionnement géographique et de ce qu'ils sont.

On a vu à Wallis et Futuna comment les choses se passent lorsque ce n'est pas bien fait. Il est indispensable d'associer les populations afin qu'elles soient parties prenantes de ces débats, puissent s'exprimer et que des compromis interviennent avant toute décision. Cela n'a peut-être pas toujours été fait dans tous les domaines, je le reconnais, mais c'est ma méthode.

Pour ce qui est de nos partenaires européens, l'Allemagne et la Norvège manifestent un intérêt pour la recherche et l'exploration des grands fonds. La France n'est donc pas seule en Europe. Nous avons des partenaires, mais la haute mer relève de l'AIFM, et c'est bien ainsi que nous devons fonctionner.

**M. Didier Mandelli.** – Madame la ministre, ma question portait sur le fait de savoir quels seront, demain, les ministères qui délivreront une autorisation d'exploration ou d'exploitation.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Ce ne sera pas directement le mien. Nous sommes associés à toutes les questions maritimes, notamment les services qui seront créés au sein de notre nouvelle direction générale, au mois de mars. Ce sont Bercy et le ministère de la transition écologique qui pilotent ce sujet, auquel nous sommes associés.

**M. Didier Mandelli.** – Je posais la question à dessein. J'ai souvenir, dans le projet que j'évoquais, que le ministère de la transition écologique n'avait pas été informé de la décision. Ce sont les élus qui se sont opposés au nouveau permis exclusif de recherches. Nous avons rencontré à l'époque Bruno Le Maire, et j'ai informé Nicolas Hulot de la décision qui a été prise. Il n'en savait rien, ce qui me paraît complètement ahurissant !

J'ose espérer que vous serez informée, ainsi que le ministère de la transition écologique. Je formule même le vœu que vous preniez les décisions ensemble !

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Je crois avoir été associée à toutes les décisions depuis mon arrivée.

**M. Didier Mandelli.** – C’était il y a quatre ans. Votre ministère n’existait pas.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Je m’assurerai que le mécanisme fonctionne bien et que le ministère de la mer est totalement associé. Lorsque je suis arrivée, nous avons été associés assez rapidement. La création de ce ministère résulte de la volonté du Président de la République et du Premier ministre.

La machine peut prendre un peu plus de temps pour être rodée. J’ose croire que c’est le cas au bout de deux ans, et que ce qui s’est passé n’arrivera plus.

**M. Gérard Lahellec.** – Je ne veux pas paraître trop insistant, mais je voudrais revenir sur la question d’Alain Cadec. On ne peut laisser les choses en l’état. Les pressions sont intenses, vous le savez bien. Vous êtes venue sur place, et vous avez entendu les pêcheurs.

Je vous concède volontiers que les procédures ont débuté en 2011. Beaucoup de choses ont changé depuis en matière institutionnelle, d’habitudes, de conditions de rachat de l’énergie, etc. Le contexte n’est plus le même, et ceci ajoute peut-être à la confusion.

À l’époque, on avait misé sur les appels à manifestation d’intérêts pour régler nos problèmes énergétiques. Je reste convaincue qu’il y a lieu d’en douter car, depuis, d’autres problèmes se posent à nos populations en matière de fourniture et de coût de l’énergie.

Il serait donc peut-être bon que l’on puisse disposer d’une évaluation financière du coût d’un renoncement à ce projet. On l’a déjà fait pour des projets d’utilité publique bien engagés, peu éloignés de la Bretagne d’ailleurs.

Je ne suis pas sûr que toutes les évaluations financières aient été réalisées à l’époque, car il en coûte à tout le monde ! Une telle évaluation serait de nature à renforcer la responsabilité de chacune et de chacun. Je crains en effet que ceux qui pourraient vouloir renoncer à ce projet ne soient appelés autour de la table pour en financer le coût. C’est un élément dont on aurait besoin, et qui ne serait pas superflu selon moi.

C’est un point particulier qui mérite un débat plus profond. Pardonnez-moi de l’avoir limité à ce sujet, mais je pense qu’il est important de disposer d’éléments d’appréciation.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Ce quinquennat, avec la loi pour un État au service d’une société de confiance (ESSOC), a remis les choses en ordre. C’est pourquoi je parlais du flux et du stock. Le stock a été traité, les projets ont été lancés, les piliers posés – je pense à Saint-Brieuc. Aujourd’hui, le temps est aux études. C’est ainsi que nous allons fonctionner avec Barbara Pompili.

Vous avez parlé de renoncement. Il n’y a aucun renoncement ! Notre besoin en électricité est extrêmement important dès à présent. Il faut donc être rapidement au rendez-vous. Le prix du gaz augmente, entraînant des difficultés pour de nombreux Français. Il faut que nous progressions sur l’ensemble de ces projets, en appliquant la nouvelle méthode, avec des études, des débats dans chaque bassin maritime. On ouvre ces débats en Méditerranée. C’est indispensable.

À Saint-Brieuc, la procédure relative aux éoliennes remonte à 2011. C’est ce que j’appelle le stock. Le coût du renoncement n’a pas été étudié, et n’a pas à l’être. Nous voulons

la transition énergétique. Les gouvernements précédents ont fait des choix. Ils ont été confirmés et complétés par ce Gouvernement. Il ne me revint pas ici de parler de renoncement.

**M. Michel Canévet, président.** – Merci, Madame la ministre.

Vous l’avez compris, les membres de la mission d’information souhaitent une meilleure cohérence de l’action de l’État. Les questions maritimes ont relevé pour un grand nombre de décisions de ministères différents, que ce soit l’économie, la transition écologique, voire les outre-mer. Nous avons aussi besoin de la marine nationale pour la protection des océans.

Il y a une action cohérente à mener, et nous comptons sur le ministère de la mer pour qu’il en soit ainsi, tout comme il nous faut également avoir une approche européenne. Nous avons en effet, avec nos partenaires européens, des intérêts convergents.

Notre préoccupation vise aussi à associer le plus étroitement possible l’ensemble des territoires ultramarins, qui constituent l’une des richesses de la France, mais qui ont eu parfois tendance à considérer que leur avis n’était pas suffisamment pris en compte. C’est une dimension qu’il faudra pleinement intégrer. Vous l’avez dit, associer l’ensemble des usagers et des parties prenantes est important.

Nous vous remercions pour cette audition et pour les réponses que vous avez bien voulu apporter à nos questions.

*La réunion est close à 18 h 10.*

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

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de MM. Thierry de la Burgade, secrétaire général adjoint de la mer, Nicolas Gorodetska, conseiller économie maritime et portuaire et Xavier Grison, chargé de mission schéma directeur de la fonction garde-côtes et conseiller grands fonds marins (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18h30.*

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.](#)



**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »**

**Mardi 11 janvier 2022**

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

**Audition de Mme Pascale Joannin, directrice générale de la Fondation Robert Schuman, et M. Jacques Ziller, professeur de droit européen à l'université de Pavie, ancien professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne**

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette audition organisée dans le cadre de notre mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique. Notre mission s'intéresse à la place grandissante des juridictions nationales et européennes dans la production de la norme, dans la décision publique, ainsi qu'à son impact sur le fonctionnement de notre démocratie. Le rejet des institutions, la méfiance vis-à-vis de la construction européenne ne peuvent-ils s'expliquer, au moins en partie, par l'impression d'un certain nombre de nos concitoyens que le pouvoir politique est aujourd'hui entravé par diverses jurisprudences de plus en plus contraignantes ?

C'est naturellement sur la dimension européenne de ce sujet que nous vous inviterons à vous exprimer. Certaines décisions récentes de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont donné lieu à un débat dans notre pays, par exemple celle sur la durée de conservation des données de connexion et celle sur le temps de travail des militaires. Certains ont reproché à la Cour de justice de s'aventurer sur un terrain régalien, qui n'est pas au cœur des compétences de l'Union européenne. Il nous serait donc intéressant d'entendre vos réflexions sur ce sujet.

Traditionnellement, lorsque le législateur n'était pas satisfait de l'interprétation que les tribunaux donnaient d'une disposition, la solution était simple : le pouvoir politique reprenait la main en modifiant la disposition litigieuse. Avec le droit européen, la solution est plus difficile à mettre en œuvre puisque la révision des traités suppose un accord à vingt-sept, qui peut être long à obtenir. Par conséquent, il apparaît que les juridictions européennes, mais aussi les juridictions nationales lorsqu'elles appliquent le droit européen, peuvent désormais développer leurs jurisprudences sans véritable force de rappel. La difficulté est bien sûr la même concernant la Convention européenne des droits de l'homme.

L'approche de droit comparé nous intéresse, et peut-être pourrez-vous nous dire M. Ziller, dans la mesure où vous travaillez actuellement en Italie, si nos voisins transalpins connaissent le même débat concernant la place des juridictions face au pouvoir politique.

Vous avez reçu un questionnaire indicatif précisant les préoccupations du rapporteur. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui vous permettra de répondre à tout ou partie de ces questions, puis nous aurons un temps d'échanges.

Enfin, je vous prie d'excuser l'absence d'un certain nombre de nos collègues qui s'explique par l'inscription à l'ordre du jour cet après-midi de l'examen du texte sur le passe vaccinal.

**Mme Pascale Joannin, directrice générale de la Fondation Robert Schuman.** – N'étant pas juriste, je vais vous donner le point de vue d'une praticienne de l'Europe en poste à la Fondation Robert Schuman, qui porte le nom d'un des pères fondateurs de l'Union européenne.

En ce qui concerne le droit de l'Union européenne, qui se distingue du droit de la Cour européenne des droits de l'homme, qui dépend du Conseil de l'Europe, il faut rappeler tout d'abord que l'Europe s'est construite par et pour le droit. C'est une construction juridique, appuyée sur un certain nombre de traités, depuis celui de Paris en 1951 jusqu'aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette construction européenne est unique sur la scène mondiale. Ce n'est pas une organisation internationale comme l'Organisation des Nations unies (ONU) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et ce n'est pas non plus un État. Pour autant, il s'agit d'une puissance. Lorsqu'on regarde aujourd'hui le G20, le vingtième membre est l'Union européenne, même si des États membres de l'Union européenne y appartiennent à part entière. De même, avec le G7, qui rassemble les sept pays les plus industrialisés et démocratiques : la présidente de la Commission européenne et le président du Conseil européen sont associés aux séances de travail des différents sommets. Vous me permettrez d'avoir une pensée pour le président du Parlement européen qui est malheureusement décédé cette nuit des suites d'une longue maladie.

Sa puissance normative et juridique est le *soft power* de l'Union européenne, qui ne détient d'ailleurs pas beaucoup de *hard power*. L'Union européenne s'est construite à partir de six États souverains, vingt-sept aujourd'hui, qui ont décidé volontairement et délibérément d'exercer en commun quelques compétences, considérant qu'elles seraient mieux exercées au niveau européen qu'au niveau national. Les compétences exclusives de l'Union concernent le commerce, la concurrence, le droit douanier ou encore la politique monétaire pour les pays de la zone euro. Je reviendrai sur le sujet de la politique monétaire qui a donné lieu à des interprétations par la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe. Il y a donc bien une union librement consentie d'États qui, volontairement, sans contrainte, mettent en commun des compétences. Dans ce champ restreint, la Commission européenne a le monopole de l'initiative. Le Parlement européen est un législateur, mais il n'y a pas comme en France, pour l'instant, des propositions de loi émanant de parlementaires européens. Tout texte est mis sur la table par la Commission européenne, avant d'être examiné par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Depuis dix jours, la France préside le Conseil de l'Union européenne avec la mission de coordonner les travaux, afin d'aboutir à une position commune au sein de ce Conseil, puis éventuellement, ensuite, dans le cadre de trilogues, avec le Parlement européen.

Le droit européen repose sur des traités dont les premiers articles énoncent que les règles de droit et l'État de droit sont des valeurs inhérentes à l'Union européenne. Quand on adhère à l'Union européenne, on adhère à un corpus juridique. Les pays qui ont accepté de rejoindre l'Union européenne l'ont fait généralement avec une légitimité populaire, puisque, notamment pour les dernières adhésions, elles ont été approuvées par référendum. Les populations ont dit qu'elles souhaitaient rejoindre l'Union européenne. Elle ne s'est donc pas étendue de façon tentaculaire, annihilant les nations qui la composent, à la manière d'un *Léviathan* empiétant sur les compétences des États.

Le droit européen fait peut-être peur, car ce ne sont pas les États qui le mettent en place et qu'il est fait par d'autres. Toutefois, la composition de la CJUE devrait rassurer : y siègent des magistrats représentant chacun des États membres. Ils ne sont pas tirés au sort, leur nombre suit celui des États membres et il y a un avocat général. Tous ces éléments indiquent qu'il ne s'agit pas d'une organisation supranationale qui viendrait supplanter les États.

La Cour de justice et le Tribunal de première instance affirment régulièrement l'effet direct des traités et la primauté du droit de l'Union sur le droit interne, et cela depuis les années 1960, avec les arrêts fondamentaux *Van Gend en Loos* en 1963 et *Costa contre Enel* en 1964. La Cour a été saisie de ces questions par des juridictions nationales pour dire ou interpréter le droit. L'arrêt *Van Gend en Loos* a été rendu à la suite d'une saisine par un tribunal néerlandais, tandis que l'arrêt *Costa contre Enel* a été rendu sur renvoi préjudiciel d'une juridiction italienne. La pratique des questions préjudicielles s'est développée avec la transformation de l'Union européenne, passant d'une union économique à une union plus générale.

Certains faits d'actualité créent une émotion ou mettent en évidence la nécessité d'agir ensemble, qu'il s'agisse des questions migratoires, ou encore du domaine de la santé, qui n'est pas une compétence de l'Union européenne. Il y a deux ans, au début de la crise sanitaire, l'Europe a été tentée de revenir à ses vieux démons, avec chaque pays qui refermait ses frontières. En bref, l'Europe n'était plus là. Un an plus tard, parce qu'il y a eu une volonté des États membres de s'unir, l'Union européenne a permis à la population d'être vaccinée, de distribuer des vaccins dans tous les États membres et d'exporter des vaccins. Aujourd'hui, c'est l'Union européenne qui exporte le plus de vaccins. Ce sont des laboratoires européens qui en sont à l'origine. BioNTech est une société allemande, même si la production et la commercialisation du vaccin ont été réalisées par une compagnie américaine. De même, le vaccin AstraZeneca a été conçu dans un laboratoire de l'université d'Oxford, lorsque le Royaume-Uni appartenait encore à l'Union européenne.

Si l'Europe n'avait pas agi, alors qu'elle n'a qu'une compétence d'appui en matière de santé, elle aurait été critiquée pour son inaction. L'Europe a réagi dans un moment dramatique. Elle a essayé d'apporter une solution au bénéfice des citoyens.

Le droit européen dérange parfois, mais il est protecteur. Il protège contre les tentations que pourraient avoir certains États d'outrepasser leurs pouvoirs. Le juge européen veille au respect des traités, il peut être interrogé par les États pour essayer de préciser des questions de droit, mais il peut aussi rappeler à l'ordre les institutions européennes lorsque c'est nécessaire. En outre, il peut être invoqué par les particuliers pour protéger des acquis communautaires, tels que la protection des consommateurs.

Ce droit s'applique non seulement aux États, aux institutions et aux citoyens de l'Union européenne, mais aussi aux opérateurs extérieurs qui œuvrent sur le territoire de l'Union européenne. Par exemple, le Règlement général sur la protection des données (RGPD) s'applique à toutes les entreprises mondiales qui interviennent sur le territoire de l'Union européenne.

L'un des grands acquis de l'Union européenne est le marché unique, qui attire toutes les convoitises, chinoises, américaines, russes et autres. C'est le premier marché au monde, avec 447 millions de consommateurs disposant d'un haut pouvoir d'achat. Le marché

unique implique nécessairement des règles uniques pour éviter les déséquilibres et la concurrence entre États, au risque de devenir un marché inique.

En ce qui concerne les décisions relatives à la conservation des données et au statut d'emploi des militaires, qui illustreraient un pouvoir trop important de l'Union européenne par rapport à des décisions nationales, je tiens tout d'abord à préciser qu'il s'agissait d'interprétations demandées par les États. Dans les deux cas, il y a eu un dialogue entre la CJUE et les juridictions nationales. Le Conseil d'État s'est ensuite prononcé, en avril 2021 pour la conservation des données et en décembre de la même année pour le statut des militaires. Le juge a protégé le droit des citoyens d'avoir une conservation des données qui ne soit pas excessive, sous réserve de la possibilité pour les autorités nationales compétentes d'avoir accès à ces données pour pouvoir traquer les personnes soupçonnées de terrorisme ou de grande criminalité. Il est donc possible de conserver certaines données accessibles à certaines autorités à condition que cette conservation soit bien réalisée pour le but pour lequel elle a été requise. De même pour le statut des militaires, la Cour a estimé que le respect par l'Union des fonctions essentielles de l'État, qui comprend notamment les missions de forces armées des États membres, n'implique pas de nier tout encadrement du temps de travail des militaires. Ces derniers ont des droits à faire valoir, et il convient de distinguer pour cela les missions particulières, lorsque les militaires sont en opération extérieure, des autres périodes dans leur carrière.

Enfin, à propos de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), cette institution dépend, comme vous le savez, du Conseil de l'Europe qui est composé de quarante-sept États membres. Elle applique la convention européenne des droits de l'homme, entrée en vigueur en 1953. La Turquie et la Russie sont les États les plus souvent condamnés, ce qui n'est guère surprenant dès lors qu'il s'agit de démocraties toutes relatives. La Cour veille au respect des droits fondamentaux dans tous les pays qui sont partie à la convention. Il convient de relever que l'Union européenne dispose d'une Charte des droits fondamentaux qui est une source de droit au même titre que les traités.

**M. Jacques Ziller, professeur de droit européen à l'université de Pavie, ancien professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne** – Dans le questionnaire qui m'a été adressé, vous m'avez interrogé, M. le rapporteur, sur un texte publié en mon nom par l'institut Jacques Delors, intitulé : « *Primauté du droit européen : une fausse querelle juridique, un non problème politique* ». Mon étude s'intitule en réalité : « *Primauté du droit européen : de quoi parle-t-on ?* », mais j'ai accepté ce premier titre qui décrit bien la problématique qui nous intéresse aujourd'hui.

La primauté du droit européen est une fausse querelle juridique qui passionne les spécialistes du droit mais pas le grand public. Ces fausses querelles reposent sur une vision incomplète et tendancieuse de la jurisprudence. Dans le débat politique, en France mais aussi dans d'autres États membres, des conflits entre les juridictions nationales, d'une part, et la CJUE et la CEDH, d'autre part, sont montés en épingle. Or, dans les faits, ces conflits sont extrêmement rares puisqu'en 70 ans d'existence de ces deux institutions, plusieurs milliers d'arrêts ont été rendus – la CJUE et le Tribunal de l'Union européenne rendent en moyenne 1 000 arrêts par an et la CEDH plusieurs centaines – et une dizaine d'entre eux seulement a donné lieu à des conflits avec les juridictions nationales. Ce fut le cas notamment en France entre le Conseil d'État et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), ancêtre de la CJUE, dans les années 1960. Il ne s'agit pas d'un problème politique, à mon avis, à l'exception de la récente décision de la soi-disante Cour constitutionnelle polonaise, qui pose véritablement question car l'autorité judiciaire a obéi aux ordres de son gouvernement qui

tentait de se protéger de règles européennes jugées gênantes. En règle générale, les décisions de justice ne sont pas politiques en soi mais elles sont instrumentalisées à des fins politiques.

Dans mon étude, j'ai d'abord tenu à souligner ce qu'est la primauté du droit de l'Union qui n'est rien d'autre que l'application du principe classique de droit international « *pacta sunt servanda* », selon lequel les traités doivent être exécutés par les parties. Je rappelle que l'article 55 de la Constitution dispose que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». La Constitution française se borne donc à traduire ce principe de manière très claire. Par ailleurs, on parle de primauté et non pas de suprématie du droit européen. Pour illustrer la différence entre ces deux concepts, j'ai l'habitude de citer les conclusions de l'avocat général Maurice Lagrange, conseiller d'État qui a rédigé la première mouture du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et qui a très bien résumé l'affaire *Costa contre Enel* en 1964 : « *le problème est celui de la coexistence de deux normes juridiques contraires (par hypothèse) et également applicables dans l'ordre interne, l'une émanant du traité ou des institutions de la Communauté, l'autre des instances nationales : laquelle doit prévaloir tant qu'il n'a pas été mis fin à la contrariété ? Telle est la question.* » Il me semble qu'il est important de rappeler ces mots car le grand public mais aussi certains spécialistes du droit ont tendance à magnifier le concept de primauté du droit européen. Il est vrai que l'ensemble du droit de l'Union, et pas seulement les traités, s'applique en cas de conflit avec une règle nationale. Cependant, il ne s'agit pas d'une primauté absolue car, d'une part, celle-ci peut être limitée dans certains cas et, d'autre part, parce qu'elle conserve un caractère transitoire. Dans les faits, lorsqu'un parti dispose d'une forte majorité au Parlement, il demeure plus facile de modifier la loi que de modifier les traités. En revanche, dans la plupart des États membres, il n'est pas plus aisé de modifier la Constitution que les traités.

Dès lors, la question principale est la suivante : que se passe-t-il en cas de contradiction entre le droit interne et le droit européen ? Pour répondre à cette interrogation, je vous citerai les vœux du Président du Conseil constitutionnel au Président de la République adressés il y a cinq jours : « *Tout en réaffirmant que la Constitution est la norme juridique suprême de notre ordre interne, notre décision montre que cette notion d'identité constitutionnelle de la France n'est pas nécessairement un obstacle à l'application du droit de l'Union européenne. Le Conseil se garde ainsi, à dessein, de solutions qui lui apparaissent moins respectueuses de la bonne articulation entre l'ordre juridique européen et les ordres juridiques nationaux et qui sont apparues dans la jurisprudence d'autres cours constitutionnelles de notre continent.* » Le Président du Conseil constitutionnel fait ici référence à la décision de la Cour constitutionnelle polonaise qui est très particulière en ce qu'elle n'est pas indépendante du pouvoir politique, mais surtout au jugement de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020. Par cette décision, la Cour a prétendu pouvoir vérifier elle-même le respect par la CJUE des compétences attribuées à l'Union européenne. Or, le Conseil d'État français a rappelé, dans son arrêt du 21 avril 2021, qu'il n'appartenait pas aux juridictions administratives nationales de se prononcer sur cette question. Si les États membres sont mécontents de la façon dont la CJUE interprète les traités, il est toujours possible, bien que difficile, de modifier les traités. À titre d'exemple, dans les années 1990, la CJCE a développé une jurisprudence qui faisait obstacle au maintien de certaines dérogations dont bénéficiaient les départements et régions d'outre-mer. Avec le traité d'Amsterdam de 1997, les États membres ont inséré un nouvel article sur les régions ultrapériphériques pour donner une assise juridique plus solide à ces dérogations.

Je conclurai en évoquant la question très actuelle du « bouclier constitutionnel » qui consiste à prôner une modification de l'article 55 de la Constitution. Je rappelle que jusqu'en 1975, la Cour de Cassation et le Conseil d'État se refusaient à contrôler la conformité des lois françaises aux traités en estimant que seul le Conseil constitutionnel était habilité à le faire. La théorie de la loi-écran, selon laquelle la loi fait écran entre les actes administratifs et l'article 55 de la Constitution, empêchait donc le contrôle de conventionnalité de ces normes. En 1975, le Conseil constitutionnel a affirmé, dans sa décision portant sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, que les juridictions ordinaires avaient au contraire l'obligation de vérifier la conformité des lois au droit de l'Union européenne. Une modification de l'article 55 de la Constitution pour éviter l'application du principe « *pacta sunt servanda* » serait donc non seulement contraire au droit international mais porterait gravement atteinte à la réputation de la France au sein de la communauté internationale.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – En guise de préambule, je souhaiterais vous rappeler que notre mission d'information n'a pas de mauvaises intentions. Nous ne voyons que des avantages à ce que les valeurs de l'État de droit se développent. Il n'est pas question de défendre l'idée selon laquelle tous les pouvoirs, y compris l'autorité judiciaire, devraient se soumettre au pouvoir politique en France et dans l'Union européenne. Il n'est cependant pas interdit de s'interroger sur l'origine des signaux de tension que nous percevons au sein de la société française et sur les différentes régulations à mettre en œuvre pour les apaiser.

Notre sujet est d'une double nature. Premièrement, nous entendons nous intéresser à la notion d'État de droit, consacrée à l'article 2 du traité de l'Union européenne et qui est donc au cœur de notre système politique et juridique. L'État de droit n'est pas à l'origine une notion française mais allemande, connue des Anglo-Saxons à travers le concept de « *rule of law* ». La tradition juridique française s'est en effet construite sur le principe de la primauté de la loi. La notion d'État de droit pose donc la question de la place de la loi qui pourrait être écartée au profit de ce principe supérieur. Cette problématique est évidemment intimement liée à la place du Parlement au sein de la vie publique.

Deuxièmement, il me semble que la primauté du droit de l'union européenne sur notre droit national, à l'exception de nos règles constitutionnelles, était communément acquise. Toutefois il nous est régulièrement rappelé par les institutions européennes que le droit de l'Union européenne prime y compris sur la Constitution. Didier Reynders, commissaire européen à la justice, nous l'a ainsi confirmé lors de son audition récente par nos commissions des lois et des affaires européennes. Or telle n'est pas l'appréciation de nos plus hautes juridictions que sont le Conseil constitutionnel, la Cour de cassation ou encore le Conseil d'État.

N'avez-vous pas le sentiment que cette situation conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'action publique et de la politique nationale ? Comment pourrait-on réguler les tensions qui se font jour ?

**Mme Pascale Joannin.** – Lorsqu'il semble y avoir contrariété avec un traité, que la France a librement accepté, elle peut modifier la Constitution et elle l'a déjà fait. Cela relève de la libre appréciation du pouvoir politique. Dans l'histoire française jusqu'à présent, tous les présidents de la République ont été des Européens convaincus. Aujourd'hui il existe des partis politiques qui contestent le rôle de l'Union européenne, mais leur retentissement est proportionnellement plus important que le nombre des élus concernés. Le discours de certains

d'entre eux a d'ailleurs évolué car les citoyens français étaient en majorité opposés aux orientations qu'ils défendaient.

Il y a aussi me semble-t-il un travail de pédagogie à faire ; peu d'élus s'intéressent aux questions européennes, hormis les deux excellentes commissions des affaires européennes du Sénat et de l'Assemblée nationale et, bien sûr, les parlementaires européens. Il serait intéressant de renforcer les échanges entre les élus nationaux – parlementaires ou élus locaux – et européens ; ainsi que nos efforts de communication en France envers les citoyens sur les apports concrets de l'Union européenne, dans le financement de projets régionaux par exemple. La querelle française récente sur le drapeau européen a beaucoup choqué à Bruxelles. Il faut mieux expliquer ce que fait l'Europe et le Parlement a un rôle à jouer en la matière.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Il me semble qu'il y a actuellement un niveau de tension et de défiance envers les institutions européennes assez important. Dix pays membres – la France n'en fait pas partie – ont par exemple écrit à la présidente de la Commission européenne pour lui demander de financer la construction de murs aux frontières de l'Union européenne, ce qui est contraire aux traités européens. L'adhésion pleine et entière des pays et des peuples à l'Union européenne peut-elle toujours être considérée comme acquise ?

**Mme Pascale Joannin.** – Nous avons bien conscience de ce niveau de tension. Je constate toutefois que les compétences de l'Union européenne ne sont pas très nombreuses et requièrent toujours une coordination avec le niveau national. Les pays d'Europe centrale ne sont pas en outre tous opposés *a priori* à la construction européenne. Sur la question de la construction de murs que vous évoquez, il s'agit de politique migratoire, or ce n'est pas une compétence de l'Union européenne. Ce sujet sensible exige de la bonne volonté et la coopération de tous les pays. Il faut du bon sens pour arriver à une issue positive. J'exclus de ce raisonnement la Pologne et la Hongrie qui se sont mises en difficulté vis-à-vis de l'Union européenne. Lorsqu'un pays membre de l'Union européenne ne respecte pas l'État de droit, il existe deux options : soit il modifie ses institutions pour respecter ces principes fondamentaux, soit il quitte l'Union européenne. Il est hors de question à mon sens de revoir l'acquis communautaire parce que l'Europe est mal perçue, souvent d'ailleurs pour son inaction dans des domaines qui ne sont pas de sa compétence. Lorsque certains pays membres sont en difficulté, par exemple l'Espagne et la Grèce, pour accueillir des migrants, il appartient aux pays européens de trouver ensemble une solution et d'être solidaires : il en va de l'intérêt de toute la société.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Monsieur Ziller pouvez-vous exposer votre analyse selon laquelle la primauté du droit de l'Union européenne vient de la Constitution elle-même et la définition de l'identité constitutionnelle de la France serait une prérogative de la Cour de justice de l'Union européenne ?

**M. Jacques Ziller.** – J'ai tout d'abord une observation sur le concept d'État de droit qui, vous avez raison, est issu du droit allemand. Les termes de « *rule of law* », utilisés dans la Convention européenne des droits de l'homme et signifiant « prééminence du droit », me semblent plus justes. Je rappelle que la Convention européenne des droits de l'homme, dont le texte doit beaucoup à René Cassin et Pierre-Henri Teitgen, a été ratifiée par la France grâce notamment à l'action du Président du Sénat de l'époque. Les travaux préparatoires de cette convention nous confirment que la notion de « prééminence des droits » inclue la protection des droits de l'homme mais aussi la protection de la minorité contre les possibles

excès de la majorité du moment. En 1974, la révision de la Constitution française permettant la saisine du Conseil constitutionnel par soixante députés ou sénateurs visait précisément à protéger les droits d'une minorité parlementaire.

Sur le principe de primauté du droit de l'Union européenne, je vous confirme que selon moi, d'un point de vue juridique, ce principe vient pour la France de la Constitution de 1958 elle-même, de son article 55 et du Préambule de la Constitution de 1946. La primauté est relative puisqu'elle ne s'applique qu'en cas de conflit entre deux règles, l'une européenne et l'autre nationale, qui peut être une règle constitutionnelle. La primauté du droit de l'Union européenne y compris sur la Constitution n'est pas nouvelle, la Cour de justice de l'Union européenne l'a confirmée en 1975 après l'avoir affirmée pour la première fois dans son arrêt *Costa contre Enel* de 1964. Nous avons en outre vu depuis les années 2000 se développer, sous l'influence allemande, la notion « d'identité constitutionnelle » que le Conseil constitutionnel français a reprise à son compte. Elle ne peut être définie que par un dialogue entre la cour constitutionnelle et le Gouvernement de l'État membre. Il s'agit des principes constitutionnels fondamentaux et non de toutes les règles de la Constitution. Il est plus aisé de les identifier en Allemagne, car un article de la loi fondamentale interdit sa révision concernant certains principes notamment ceux relatifs aux droits de l'homme.

Il ne faut toutefois pas confondre cette notion avec l'identité constitutionnelle évoquée à l'article 4 du Traité de l'Union européenne, qui est une notion européenne. Il est en effet nécessaire que la CJUE évite les révisions constitutionnelles d'États membres sur des sujets ponctuels, en cas d'opposition à une directive par exemple. Au mois de décembre dernier, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe selon lequel certaines activités de service public de maintien de l'ordre ne peuvent être déléguées à des personnes privées faisait partie de l'identité constitutionnelle de la France. C'est une décision « préventive » en quelque sorte car aucun texte de l'Union européenne n'impose aujourd'hui aux États membres de déléguer une telle compétence à une personne privée. Dans l'hypothèse où la CJUE serait saisie d'une question préjudicielle, elle pourrait répondre que le droit de l'Union européenne ne l'empêche pas, mais ne l'impose pas non plus, ce choix devant rester du ressort des États.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Vous avez appelé de vos vœux un dialogue entre les juges et les élus nationaux et européens. Comment mettre en place un dialogue entre les juges et la société civile ? Le contrôle du principe de subsidiarité *via* l'article 88-6 de la Constitution, qui permet au Parlement d'émettre des avis motivés ou de saisir la CJUE pour violation du principe de subsidiarité, pourrait-il à votre avis être mieux utilisé dans cet objectif ?

**Mme Pascale Joannin.** – La procédure dite du « carton jaune » n'a été enclenchée que trois fois, dont une seule a abouti au retrait de son texte par la Commission européenne. Le carton orange n'a jamais été enclenché. Ces procédures pourraient en effet être mieux utilisées au bénéfice d'un dialogue entre Parlements ; non pas dans un but d'opposition systématique à l'Union européenne mais plutôt pour favoriser l'exercice des compétences de chacun au bon niveau.

Je souhaiterais par ailleurs préciser sur l'État de droit qu'il convient de distinguer la population d'un pays de ses gouvernants : en Pologne et en Hongrie, des études montrent qu'environ 80 % de la population souhaite rester dans l'Union européenne et est donc davantage pro-européenne que ses dirigeants politiques.



**M. Jacques Ziller.** – Je suis les travaux de la commission des affaires européennes du Sénat depuis quinze ans et je considère que son travail est tout à fait remarquable.

J'estime toutefois peu efficace la procédure du « carton jaune » car il est compliqué d'atteindre la majorité de chambres parlementaires requise parmi les vingt-sept États. De plus, l'institution à qui il est adressé – la Commission européenne – n'est pas pertinente puisqu'elle n'est pas législateur ; en conséquence cela n'a strictement aucun effet si le Conseil ou le Parlement européen n'en tiennent pas compte.

Le travail accompli par le Sénat ou par d'autres chambres parlementaires consistant à prendre, par la voie de résolutions communiquées à la Commission et aux autres parlements, des positions sur le fond des dossiers et des projets d'actes juridiques me paraît bien plus utile. Je peux vous assurer que la Commission européenne étudie avec attention ces observations et les prend davantage en compte aujourd'hui. La difficulté est d'harmoniser les positions des assemblées des différents pays, dont les intérêts ne sont pas forcément convergents.

La CJUE a très souvent été saisie du grief de violation du principe de subsidiarité, mais elle n'a jamais annulé un texte européen pour ce seul motif. Cela serait sans doute différent si un recours était fait au nom du Parlement.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Les décisions récentes de la CJUE sur le temps de travail des militaires ou sur le recueil de données personnelles aux fins de renseignement ont beaucoup interrogé les milieux politiques les plus européens. Que penseriez-vous d'une intervention plus régulière des parlements nationaux devant la CJUE ou même la CEDH ?

**M. Jacques Ziller.** – Les Gouvernements des États membres peuvent toujours présenter des observations dans le cadre de chaque procédure devant la CJUE ; les commissions des affaires européennes pourraient donc faire remonter plus régulièrement leurs points d'attention au Gouvernement afin qu'il les intègre à son argumentaire. Cela exige une coopération renforcée entre le Sénat et l'Assemblée nationale, le secrétariat général des affaires européennes, le ministre en charge de l'Union européenne, pour avoir une position commune et cohérente. L'idée de recourir plus fréquemment à cette démarche est une bonne idée à laquelle, je crois, la CJUE pourrait être sensible.

Recourir à une démarche dite d'*amicus curiae*, sous la forme d'un texte présenté publiquement à la CJUE sans être partie à la procédure, pourrait également être intéressant. Il est trop souvent reproché à la CJUE d'inventer des arguments ; or elle ne fait que répondre aux questions qui lui sont posées par les requérants et les États membres.

**Mme Pascale Joannin.** – Rien n'empêche en effet le Gouvernement de travailler à une argumentation avec le Parlement. Sur la question du temps de travail des militaires il aurait en effet été préférable d'avoir une plus grande coordination des différents acteurs.

Dans certaines démocraties parlementaires il y a un dialogue approfondi au Parlement sur l'Europe avant d'aller siéger au Conseil. Je pense à la Finlande et au Danemark où le Parlement donne même mandat au Gouvernement.

**M. Jacques Ziller.** – Sur l’affaire du temps de travail des militaires, non seulement le Gouvernement français a présenté des observations, mais la CJUE s’y réfère dans son arrêt en précisant que la directive sur le temps de travail ne s’applique pas aux missions opérationnelles des forces armées. Certains commentateurs ont donc commis une analyse approximative, dans laquelle se sont engouffrés certains politiques pour monter en épingle une affaire qui n’existait pas.

Quant au mandat donné par certains parlements aux représentants au Conseil, il est loin d’être satisfaisant. En effet, soit le représentant au conseil n’en tient pas compte, soit il n’a plus aucune marge de manœuvre pour négocier, soit il est utilisé comme prétexte pour faire pression sur les autres États membres.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Didier Reynders, commissaire européen à la justice, nous a indiqué lors de son audition récente au Sénat avoir débloqué 1,5 milliard d’euros pour la numérisation des procédures de justice. Mais que vient faire l’Union européenne sur ce sujet ? Cette conception illimitée des compétences peut interroger.

Pour terminer, je souhaiterais vous demander si vous pensez que le système juridique de l’Union européenne, qui pourrait être aujourd’hui qualifié de confédéral, s’oriente vers un système fédéral ?

**M. Jacques Ziller.** – Je le souhaiterais mais je ne pense pas que les États membres y soient favorables. Aujourd’hui c’est un système de confédération avec une contrainte juridique forte.

Pour conclure, la numérisation des procès me semble bien être une affaire européenne car tout est lié à la libre circulation des personnes.

**Mme Agnès Canayer, vice-présidente de la mission** – Nous vous remercions pour votre participation à cette audition.

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

*La réunion est close à 17 h 45.*

**Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Alain Richard, vice-président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**- Audition de spécialistes de droit constitutionnel : MM. Paul Cassia, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Jean-Philippe Derosier, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Lille, Bertrand Mathieu, conseiller d'État en service extraordinaire, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Dominique Rousseau, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 17 h 15.*



## **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 24 JANVIER ET À VENIR**

### **Commission des affaires économiques**

**Mardi 25 janvier 2022**

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

À 16 h 30 :

- Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (en commun avec la commission des affaires européennes)

À 17 h 30 :

Captation vidéo.

- Audition, *en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Commerce extérieur et de l'Attractivité

**Mercredi 26 janvier 2022**

À 9 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

- Examen du rapport de M. Laurent Duplomb et du texte de la commission sur le projet de loi n° 350 (2021-2022) portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

*Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 24 janvier 2022, à 12 heures*

- Examen du rapport de Mme Sylviane Noël et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 364 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à Internet

*Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 24 janvier 2022, à 12 heures*

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 368 (2021-2022) sur la proposition de loi n° 225 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur

### **Commission des affaires étrangères**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 17 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du Commerce extérieur et de l'attractivité (en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques).

**Mercredi 26 janvier 2022**

*À 10 heures*

Salle René Monory et en téléconférence

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 316 (2021-2022), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 234 visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation .

*Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est expiré.*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

- Communication de MM. Cédric Perrin, Hugues Saury, François Bonneau, André Gattolin et Rachid Temal, à la suite de leur déplacement à l'ONU du 12 au 15 décembre 2021.

### **Commission des affaires sociales**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 14 heures*

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français (n° 341, 2021-2022) (Rapporteuse : Mme Marie Pierre Richer)

*Délai limite pour le dépôt des amendements en séance publique : Jeudi 20 janvier, à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Mercredi 26 janvier 2022**

À 8 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Louis-Jean de Nicolaÿ et plusieurs de ses collègues tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires (n°568, 2019-2020) (Rapporteur : Mme Christine Bonfanti-Dossat)

*Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 24 janvier, à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

Captation vidéo

- Audition commune sur la situation des étudiants en médecine :

. M. Nicolas Lunel, président de l'association nationale des étudiants en médecine de France (ANEMF)

. Pr Patrice Diot, président et Mme Bach Nga Pham, vice-présidente, de la conférence des doyens des facultés de médecine

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Olivier Henno et plusieurs de ses collègues tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales (n° 181, 2021-2022) (Rapporteur : M. Olivier Henno)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de Mme Jocelyne Guidez et plusieurs de ses collègues visant à améliorer la prise en charge des personnes atteintes du trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (n° 99, 2021-2022) (Rapporteuse : Mme Annick Jacquemet)

*Délai limite pour le dépôt des amendements en commission pour ces deux textes :  
Lundi 24 janvier, à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi visant à maintenir le versement de l'allocation de soutien familial en cas de nouvelle relation amoureuse du parent bénéficiaire (n° 64, 2021-2022)

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 26 janvier 2022**

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

-°Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » : communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte, en commun avec la commission des affaires européennes

À 10 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

-°Table ronde relative aux enjeux économiques et environnementaux des territoires de montagne

- Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions, dans le cadre des travaux relatifs au droit de suite de la commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

### **Commission de la culture**

**Mercredi 26 janvier 2022**

À 14 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi n° 254 (2021-2022) visant à combattre le harcèlement scolaire

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission sur la proposition de loi n° 254 (2021-2022) visant à combattre le harcèlement scolaire (procédure accélérée)

*Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance a échu le : jeudi 20 janvier à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

### **Commission des finances**

**Mardi 25 janvier 2022**

À 17 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

- Examen du rapport pour avis de MM. Claude NOUGEIN et Patrice JOLY, sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (n° 350, 2021-2022)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*



**Mercredi 26 janvier 2022**

À 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, rapporteurs spéciaux, sur les contributions de la France au financement des organisations internationales

À 10 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Gilles ANDRÉANI, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, et de Mme Catherine PIGNON, secrétaire générale du ministère de la justice, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le plan de transformation numérique de la justice (M. Antoine LEFÈVRE, rapporteur spécial)

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 26 janvier 2022**

À 9 h 30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ;

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 346 (2021-2022) visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 et sur la proposition de loi n° 351 (2021 2022) visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19, présentées par M. Philippe Bonnacarrère ;

- Examen, en nouvelle lecture, des amendements éventuels au texte n° 372 (2021-2022) de la commission sur la proposition de loi n° 363 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à réformer l'adoption (rapporteur : Mme Muriel Jourda) ;

- Examen des amendements éventuels aux articles délégués au fond (articles 4, 4 bis et 5 à 7) du texte n° 324 (2021-2022) de la commission sur la proposition de loi n° 254 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à combattre le harcèlement scolaire (rapporteuse pour avis : Mme Jacqueline Eustache-Brinio)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

## **Commission des affaires européennes**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 16 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

*À 16 h 30 :*

- Paquet « ajustement à l'objectif 55 » : communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte, *en commun avec la commission des affaires économiques*

*À 17 h 30 :*

Captation vidéo.

- Audition, *en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Commerce extérieur et de l'Attractivité

**Mercredi 26 janvier 2022**

*À 9 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

- Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » : communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte, *en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

**Jeudi 27 janvier 2022**

*À 9 heures*

Salle A120 et en téléconférence

- Programme de travail de la Commission européenne pour 2022 : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

## **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 18 heures*

Salle Médicis – Sénat

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale**

**Jeudi 27 janvier 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 216 – Sénat

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

**Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »**

**Lundi 24 janvier 2022**

*À 15 h 30*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

*À 15 h 30 :*

- Audition commune de :
  - . Mme Delphine Ernotte-Cunci, présidente de France Télévisions
  - . Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio-France
  - . M. Bruno Patino, président du directoire d'Arte France

*À 17 heures :*

- Audition de M. Gilles Sacuto, président du syndicat des producteurs indépendants

**Jeudi 27 janvier 2022**

*À 11 heures*

Salle ½ Clemenceau vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann

**Vendredi 28 janvier 2022**

*À 10 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

*À 10 h 30 :*

- Audition de M. Maxime Saada, président du directoire de Canal plus

*À 12 heures :*

- Audition de M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre

*À 14 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

*À 14 h 30 :*

- Audition de M. Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6

*À 16 h 30 :*

- Audition de M. Matthieu Pigasse, président du groupe Combat Média

**Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques**

**Mercredi 26 janvier 2022**

*À 16 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP)

- Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

**Commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France**

**Mercredi 26 janvier 2022**

*À 18 h 30*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Elisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile

**Jeudi 27 janvier 2022**

*À 10 h 30*

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Sophie Guinoiseau, présidente, et du Dr Jean-François Ricono, vice-président de la fédération nationale des établissements de santé de proximité
- Audition commune de représentants de formes d'exercice regroupé :
  - . Dr Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté)
  - . Dr Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)
  - . Dr Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé

**Mission d'information sur le thème : «Comment redynamiser la culture citoyenne ?»**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 16 heures*

Salle ½ Clemenceau vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

*À 16 heures :*

- Audition de Mme Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes

*À 17 h 30 :*

- Audition de Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en science politique au CNRS (CEVIPOF/Sciences Po)

**Jeudi 27 janvier 2022**

*À 11 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE), et de M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint.

**Mission d'information sur le thème : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 15 heures*

Salle ½ Clemenceau écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition conjointe de Mme Angelika Nussberger, professeure de droit constitutionnel à l'Université de Cologne, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l'Université de Leipzig

**Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 17 heures*

Salle n° 261 et en téléconférence

- Table ronde « Scientifiques » autour :

. de l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) : M. Jean-Marc Daniel, directeur du département Ressources physiques et écosystèmes de fond de mer,

. du SHOM (Service hydrographique et océanographique de la Marine) : M. Laurent Kerléguer, directeur général,

. du CNRS (Centre national de la recherche scientifique) : M. Joachim Claudet, conseiller « Océan », et Mme Mathilde Cannat, mandatée par le CNRS comme pilote dans la feuille de route « Grands Fonds » dans le cadre de France 2030

**Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »**

**Mardi 25 janvier 2022**

*À 17 heures*

Salle n°263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition conjointe de :

. M. Thierry DAMERVAL, président-directeur général de l'Agence nationale de la Recherche (ANR) et M. Arnaud TORRES, directeur des Grands Programmes d'Investissements de l'État de l'ANR (en téléconférence) ;

. Mme Anne VARET, directrice exécutive adjointe de la prospective et de la recherche de l'ADEME et M. Valentin DEVRIÈS, directeur adjoint de la Direction des entreprises et des transitions industrielles de l'ADEME (en téléconférence)