

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 11869

- « *Quelle boussole stratégique pour l'Europe ?* » – Examen du rapport d'information ..... 11869
- *Désignation d'un rapporteur* ..... 11876
- *Contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement – Examen du rapport d'information*..... 11876

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 11883

- *Audition de M. Jacques-Olivier Bay, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'agence de biomédecine* ..... 11883
- *Désignation de rapporteurs* ..... 11888
- *Projet de loi relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de la crise sanitaire – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis*..... 11888
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé* ..... 11889
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique Covid-19*..... 11899
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)*..... 11899
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen des amendements au texte de la commission des lois sur les articles délégués au fond (sera publié ultérieurement)* ..... 11900

### COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 11901

- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire* ..... 11901

### COMMISSION DES FINANCES..... 11905

- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 (nouvelle lecture) – Examen du rapport* ..... 11905

### COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 11907

- *Désignation d'un rapporteur* ..... 11907

- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* ..... 11907
- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission*..... 11907
- *Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 11911
- *Désignation d'un rapporteur* ..... 11919
- *Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Examen du rapport d'information*..... 11919
- *Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)*..... 11929
- *Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement)* ..... 11929
- *Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission* ..... 11929
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé* ..... 11933
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique Covid-19 (sera publié ultérieurement)* ..... 11943
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)*..... 11944
- *Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen des amendements au texte de la commission (sera publié ultérieurement)*..... 11944

#### **COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 11945**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail* ..... 11945

#### **MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE ..... 11963**

- *Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles* ..... 11963

#### **MISSION D'INFORMATION SUR LES INFLUENCES ÉTATIQUES EXTRA-EUROPÉENNES DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE ET ACADÉMIQUE FRANÇAIS ET LEURS INCIDENCES ..... 11971**

- *Audition de M. Pierre Buhler, ancien ambassadeur, ancien président de l'Institut français* .... 11971

- *Audition de Mme Gillian Bird, ambassadrice d’Australie en France (sera publiée ultérieurement)..... 11981*

**MISSION D’INFORMATION SUR LE THÈME : « UBERISATION DE LA SOCIÉTÉ : QUEL IMPACT DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES SUR LES MÉTIERS ET L’EMPLOI ? » ..... 11983**

- *Audition de Mme Marie-Anne Dujarier, professeure de sociologie à l’université de Paris et membre du Laboratoire de changement social et politique (LSCP) ..... 11983*
- *Audition de Mme Aurore Vitou, adjointe à la sous-directrice des relations de travail à la direction générale du travail (DGT), Mme Stéphanie Cours, cheffe du bureau du pilotage du système d’inspection du travail à la DGT et M. Bastien Espinassous, chef du département stratégie de la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ..... 11996*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26JUILLET ET A VENIR ..... 12003**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES****Mercredi 7 juillet 2021**

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

**« Quelle boussole stratégique pour l'Europe ? » – Examen du rapport d'information**

**M. Cédric Perrin, président.** – Nous examinons maintenant le rapport d'information « Quelle boussole stratégique pour l'UE », présenté par nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret.

**M. Ronan Le Gleut, rapporteur.** – À la fin des années 2010, alors que les menaces planant sur l'Europe avaient progressé, et en nombre, et en gravité, le président des États-Unis, Donald Trump, remettait en question la protection des Alliés européens par l'OTAN – rappelons-nous l'interview qu'il avait donné à *Fox News* sur l'article 5 et le Monténégro. Pourtant, la PSDC, la politique de défense et de sécurité commune, patinaient en dépit de tentatives de relances successives. Alors l'Allemagne proposa un nouvel exercice, la « boussole stratégique », pour donner une chance à l'Union européenne de parvenir à un document stratégique vraiment opérant, en renouvelant doublement l'approche : par la méthode et la largeur de vue.

Certes, ce document aura une structure classique, avec une première partie sur les menaces – à l'horizon de 2030 – et une deuxième sur les objectifs et les moyens que l'Union européenne doit se donner en conséquence. Mais c'est à une échelle inédite que l'exercice organise l'écoute réciproque d'experts et de représentants des exécutifs de tous les États membres. Par ailleurs, il élargit la réflexion stratégique à l'ensemble des menaces pour s'employer à garantir, au-delà la sécurité de l'Union européenne, sa « résilience ».

L'analyse des menaces a été finalisée en novembre 2020. Elle n'a pas été agréée politiquement, ce qui a permis d'éviter un premier écueil : devoir prioriser des risques perçus très différemment selon les États membres de l'Union européenne.

Tout au long du premier semestre, les États membres ont travaillé aux objectifs et aux moyens autour de quatre « paniers » : la gestion de crise, les capacités – domaines attendus –, la résilience et les partenariats – qui consacrent une nouvelle ambition. L'exercice évite ici un second écueil en évitant de promouvoir explicitement l'« autonomie stratégique » ou la « souveraineté » de l'Union européenne, qui sont des termes irritants pour certains partenaires européens estimant qu'ils pourraient froisser les États-Unis.

La boussole stratégique est censée aboutir en mars 2022, sous la présidence française de l'Union européenne. Quels espoirs cette démarche, lancée pendant le mandat de Donald Trump, peut-elle susciter aujourd'hui, dans le contexte d'une réaffirmation énergique de l'attachement des États-Unis au multilatéralisme et de l'OTAN à la clause de défense mutuelle de l'article 5 ?

De fait, l'Union européenne compte sur l'OTAN, non seulement pour la défense de son territoire *via* l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, mais aussi pour la gestion de

crise tout en haut du spectre, les deux concernant a priori le flanc Est. Reste en principe à l'Union européenne de savoir répondre aux autres défis sécuritaires alentours – opérations de stabilisation, de maintien de la paix, contrôle des mouvements migratoires –, cette gestion de crise concernant a priori plutôt le flanc Sud. Saurait-elle le faire en toute circonstance ? Alors même que la conflictualité augmente, le nombre d'opérations de gestion de crise de l'Union européenne tend à se réduire.

Pourtant, la PSDC a été relancée en 2009 par le traité de Lisbonne, en 2016 par la « stratégie globale de l'Union européenne », avec une floraison d'initiatives prometteuses sur le papier. Mais les coordinations sont facultatives, les processus comportent des échappatoires pour tout État pacifiste, atlantiste, économe ou sceptique, sachant que les décisions en matière de PSDC sont normalement prises à l'unanimité.

Une intégration totale des outils de sécurité et de défense des États membres serait bien sûr inenvisageable dans un domaine foncièrement régalien. Une PSDC qui orienterait fortement les développements capacitaires des États membres et pourrait les obliger à participer à une opération, personne n'en a jamais voulu, même durant le mandat de Donald Trump ! Mais il nous semble possible de corriger certains des défauts les plus criants de la PSDC et de la rendre plus crédible, au moins pour la gestion de crise.

En matière capacitaire, des instruments dits « à acronymes » – PDC, CARD, CSP, FED, etc. – sont conçus pour combler les lacunes et acquérir une BITDE, une base industrielle et technologique de défense européenne, en encourageant les coopérations. Mais que dire, pour commencer, du PDC, le Plan de développement des capacités ? Bien que très structurant, il se contente d'énumérer les priorités que les États membres veulent bien se fixer en s'inspirant d'une liste de lacunes capacitaires établie sur la base de scénarios moyennement réalistes et de déclarations peu sincères...

Le problème central est la préférence pour les planifications capacitaires nationales. Il faudrait parvenir à y intégrer des éléments du processus capacitaire de l'Union européenne. Ce sera difficile, d'autant qu'existe déjà le processus capacitaire de l'OTAN. On peut aussi chercher à corriger certains défauts d'articulation entre les outils capacitaires. Mais probablement pas tous, car certains aboutissent à ménager la souveraineté des États.

La CSP, la coopération structurée permanente – la PESCO en anglais –, a suscité de nombreux projets. Mais il faudrait être plus sélectif pour gagner en qualité, tandis que le risque d'ITARisation – c'est-à-dire d'application de la réglementation américaine ITAR – devrait rester une préoccupation qui ne semble pas partagée avec la même intensité dans toute l'Union européenne. Une avancée majeure, toutefois, doit être signalée avec le financement européen du FED, ou FEDEF, le fonds européen de défense. La commission devra veiller à ce qu'il ne soit pas utilisé comme un fonds de redistribution.

J'en viens aux aspects opérationnels. Une PSDC timorée, dont les opérations se raréfient alors qu'augmente la conflictualité, nuit à la stature et à la crédibilité de l'Union européenne. La boussole pourrait ici prévoir quelques mesures efficaces :

- Il faut d'abord chercher à mieux s'accommoder du principe d'unanimité. L'expédient, nous le connaissons : ce sont les opérations nationales et les opérations *ad hoc*, Agénor, Takuba, dont la France s'est faite une spécialité. Or, contourner la PSDC prive de commandement européen, de financements, d'une couverture politique et de la participation éventuelle de pays qui, comme l'Allemagne, ne peuvent intervenir sans mandat.

Faciliter le recours à la PSDC semble ici faisable : sur le territoire de l'Union européenne, avec une automaticité de l'entraide en cas d'agression sur la base de l'article 42.7 du traité de l'Union européenne TUE ; en matière de gestion de crise, avec la possibilité de proposer une opération « clé en main » économisant études et discussions préalables, ou encore avec l'apport par la PSDC de « briques de coopération » à des opérations nationales ou *ad hoc*.

Faut-il instaurer un Conseil de sécurité européen, dans la perspective de créer un noyau dur de la défense européenne ? La chancelière Angela Merkel l'envisageait, le président Emmanuel Macron l'a finalement approuvé, mais c'était il y a trois ans, à l'époque d'une autre présidence américaine...

Une seconde piste consiste à améliorer les opérations et à les rendre plus incitatives. On peut d'abord progresser sur le plan de la qualité des opérations militaires en améliorant les formations dispensées à des forces étrangères dans le cadre des EUTM, les missions d'entraînement de l'Union européenne, qui sont au nombre de trois et concernent le Mali, la Centrafrique et la Somalie. De ce point de vue, la mise en place, cette année, de la FEP, la facilité européenne pour la paix, qui permettra le financement de la fourniture de matériel létal, est une véritable avancée.

Point crucial, la rapidité de la génération de force : les *battlegroups*, bataillons de 1 500 hommes mis en place en 2006 pour composer une permanence militaire, n'ont jamais été déployés, et ils sont souvent indisponibles. Un financement par la FEP serait une incitation décisive. Mieux : dans le cadre des discussions sur la boussole stratégique, une petite majorité d'États soutiennent l'initiative française d'une « force d'entrée en premier », dont le noyau dur pourrait être deux gros *battlegroups* ainsi relancés, avec des composantes terrestre, aérienne et maritime. Ce serait l'occasion pour la boussole de réaffirmer et préciser la complémentarité OTAN-Union européenne en cohérence avec un niveau d'ambition réaliste. En disant enfin clairement ce que l'Union européenne doit savoir faire, on ne pourra qu'améliorer la coordination capacitaire et opérationnelle.

Autre vecteur d'amélioration, le commandement militaire européen, c'est-à-dire la MPCC – la capacité militaire de planification et de conduite –, placée sous l'autorité de l'état-major de l'Union européenne, qui évite de s'en remettre à l'OTAN ou à un État membre pour la direction d'une opération de la PSDC. Cantonnée aujourd'hui aux EUTM, il faudrait étendre son rôle au commandement des missions exécutives et disposer ainsi d'un OHQ, autrement dit d'un état-major de planification, couvrant la totalité des missions militaires. Dans cette perspective, la France soutient le maintien de l'unicité du commandement de l'état-major de l'Union européenne et de la MPCC – que l'Allemagne voudrait remettre en question – pour préserver l'unité de la réflexion capacitaire.

Enfin, il faut impérativement combler les lacunes d'un renseignement européen qui n'est pas à la hauteur des enjeux.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais rappeler que, pour ce rapport, nous avons repris le processus que nous avons suivi pour notre rapport sur la défense européenne de 2019, qui consiste à consulter nos partenaires européens. Nous l'avons fait par visioconférence et par questionnaire envoyé aux ambassades, qui ont presque toutes répondu. Cette démarche nous a permis de nous fixer assez rapidement sur un certain nombre de points, souvent d'une manière peu encourageante puisque nous avons réalisé que les citoyens européens et les Parlements des États membres

n'étaient pas du tout sensibilisés à la boussole stratégique. Je voudrais donc ici féliciter la commission de s'être saisie de ce sujet, ce qui nous a permis de l'étudier, de comprendre que bien des choses qui se passent en Europe sont généralement méconnues et que nous disposons, avec la boussole stratégique, d'un outil à la fois remarquable et inédit.

Les velléités successives d'améliorations de la PSDC, maintenant trentenaire, incitent aujourd'hui, au moment de formuler de nouvelles ambitions, au réalisme. En revanche, la « résilience » – l'un des 4 paniers de la boussole stratégique – comporte toutes les promesses d'un futur projet.

Préserver l'accès aux espaces stratégiques contestés, réduire notre dépendance industrielle en matière de sécurité et de défense, renforcer notre accès à des technologies critiques ou à des matériaux stratégiques, garantir notre sécurité économique, sanitaire et climatique... La résilience c'est, en un mot, la sécurité hors PSDC.

La commission européenne est très active sur ces sujets. Un changement de dimension est perceptible depuis la crise sanitaire. La mise en place en 2020 de la DG DEFIS est révélatrice d'une nouvelle propension de l'UE à mobiliser sa puissance économique sur le plan stratégique.

Cette Europe géopolitique repose aussi sur ses partenariats, quatrième panier de la boussole. Concernant les États-Unis, Joe Biden est revenu sur la plupart des décisions prises par son prédécesseur, très critiquées par l'Union européenne, et les relations semblent apaisées. Nous devrions cependant nous garder de tout suivisme. D'abord, l'intérêt américain s'est déplacé vers l'Asie avec une relation bilatérale très tendue avec la Chine. L'Union européenne, elle, a une relation moins concurrentielle, passant notamment par l'exigence de réciprocité économique. Il est donc important que nous développions un partenariat indopacifique qui nous soit propre. Le partenariat avec l'Afrique est lui aussi de toute première importance, la Chine y étant cette fois appréhendée en rivale. Reste le partenariat avec l'OTAN, de loin le plus problématique, tant il devient structurant pour la boussole stratégique.

Nous assistons à un grand retour du tropisme atlantique. L'élection de Joe Biden est allée de pair avec la réaffirmation par l'OTAN de sa protection à ses Alliés européens. Il n'en fallait pas plus pour démobiliser les Européens sur l'autonomie stratégique et la PSDC...

Le Brexit ajoute un argument pour faire pencher la balance du côté de l'OTAN, puisque le Royaume-Uni est l'Allié dont les dépenses de défense sont les plus importantes – 60 milliards de dollars – après les États-Unis – 785 milliards de dollars. Si bien que les pays de l'Union européenne appartenant à l'OTAN ne représentent plus que le cinquième de la dépense de défense des pays de l'Alliance, comme se plaît à le rappeler le secrétaire général de l'OTAN. Par ailleurs, la crise sanitaire, tout en focalisant l'attention sur la résilience, a entraîné de fortes dépenses de soutien à l'économie qui déboucheront peut-être sur des ajustements budgétaires. Les Alliés de l'Union européenne ne s'en remettront que plus volontiers à l'OTAN pour s'autoriser des renoncements capacitaires et opérationnels. Ajoutons que les prochaines élections allemande et française pourraient conduire à des changements qui pèseraient sur la mobilisation de l'Union européenne pour la sécurité et la défense.

Tous les voyants de la marche vers l'autonomie stratégique passent au rouge. Au même moment, la coordination avec l'OTAN devient aléatoire.



Premièrement, le positionnement géostratégique de l'Union européenne diffère de celui de l'OTAN et des États-Unis : la Chine n'est pas pour nous l'ennemi ultime, la Russie reste un voisin, les agissements de la Turquie nous touchent directement, à l'inverse des Américains pour qui elle reste, en outre, un Allié.

Deuxièmement, rien ne dit que le parapluie de l'OTAN, largement redéployé depuis l'élection de Joe Biden, ne perdra pas en étanchéité si les Républicains gagnent les prochaines présidentielles, voire les *midterms*, dans un peu plus d'un an. Le Trumpisme reste une force politique majeure.

Troisièmement l'OTAN entreprend en ce moment, à l'initiative de son secrétaire général, un « grand bond en avant ». Celui-ci prône une stratégie de défense à 360 degrés reprise par l'agenda OTAN 2030, que viennent d'approuver les Alliés. L'utilisation de l'article 5 en cas de cyberattaque y est avancée, ce qui méritera des précisions, ces actes pouvant être le fait de pays vis-à-vis desquels les risques et les finalités de l'Union européenne et des États-Unis ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, l'Agenda envisage la résilience dans son sens le plus large, et il va jusqu'à prévoir l'attribution d'objectifs aux Alliés dont la réalisation ferait l'objet d'un suivi !

Si toutes les perspectives ouvertes par l'Agenda se réalisent, la résilience que l'Union européenne veut orchestrer pourrait finir dans l'ombre d'une résilience pilotée par l'OTAN – de même que la PSDC vivote à côté de l'Alliance. Or, ce que l'incommensurable puissance de l'armée américaine peut ici expliquer, là, rien ne le justifierait au regard des moyens de l'Union européenne.

Quatrièmement, sur le plan capacitaire, le processus otanien est bien mieux suivi que celui de l'UE, au détriment du développement d'une BITDE. L'Agenda 2030 prévoit la mise en place d'un fonds OTAN pour l'innovation qui pourrait en outre affaiblir le Fonds européen de défense.

Cinquièmement, la boussole stratégique s'élabore au même moment que le « concept stratégique », autre document stratégique auquel travaille l'OTAN. Pour éviter que le second ne déteigne sur le premier, les réflexions ont été décalées, de même que leur aboutissement, le concept stratégique ne devant sortir qu'à l'été 2022. Mais l'OTAN multiplie travaux et réflexions et tout se passe, d'après certains observateurs, comme si elle se livrait à une course de vitesse.

Au fond, la boussole stratégique est devenue un exercice à risque. Nous en avons identifié cinq, qui peuvent se recouper.

Le premier risque est bien sûr celui d'un document de faible envergure. La réaffirmation de la couverture atlantique réduit les ambitions de la plupart des États membres pour la PSDC.

L'analyse définitive des menaces, celle qui seront endossées politiquement dans la boussole, pourrait se concentrer sur les plus consensuelles, de type hybride et technologique, favorisant la résilience au détriment de la gestion de crise. Au moins deux années – celles de l'élaboration de la boussole – auront alors été perdues pour la PSDC. Ce demi-échec pourrait être relativisé – et rendu présentable – par des initiatives améliorant les seules missions civiles ou militaires non exécutives, que l'Allemagne préfère aux missions exécutives.

Le second risque est celui d'un document calé sur les seuls besoins de l'OTAN et qui se coulerait dans le concept stratégique. La boussole ne proposerait rien qui puisse doubler les moyens de l'Alliance ou s'émanciper de ses ambitions - tant en matière militaire que de résilience. Ses principaux attendus concerneraient le partenariat avec l'OTAN. Il faudrait qu'un dialogue politique s'instaure entre Josep Borrell et le secrétaire général de l'OTAN pour dégager la cohérence nécessaire entre les deux exercices tout en garantissant l'autonomie de notre démarche. Rien n'indique qu'un tel dialogue puisse avoir lieu...

Le troisième risque est celui d'un document plus ambitieux, mais peu suivi d'effet. Des effets d'affichage seront peut-être recherchés. Quoi qu'il en soit, le document final pourrait comprendre des ouvertures intéressantes, notamment en matière de résilience concernant les espaces contestés, dont il faudra organiser la postérité. En matière de PSDC, la proposition française d'une force d'entrée en premier, dont vient de parler mon collègue, serait une avancée importante. Soutenue par Josep Borrell, elle pourrait apparaître acceptable, même dans une perspective atlantiste. C'est pourquoi devront être mis en place un mécanisme de suivi et un portage politique, suivant l'une des principales préoccupations française.

Le quatrième risque est à notre avis celui d'un document trop détaillé, au point d'en devenir contreproductif en cas de crise. L'épisode pandémique a montré que l'Union européenne est capable d'un sursaut de volonté à l'épreuve des faits. En cas de crise, un document très formalisé, surtout s'il préjuge d'une capacité d'action minimale, serait donc un carcan. Ce raisonnement vaut aussi pour les relations avec l'OTAN, vis-à-vis de laquelle des ajustements devront toujours rester possibles.

Le dernier risque est que la France, craignant que la boussole stratégique ne ternisse sa présidence, en fasse un peu trop. Gardons-nous de suivre notre tendance aux déclarations et à la promotion de concepts, qui effraient et indisposent nos partenaires ! Mais la France est écoutée, ses analyses sont attendues : elle devra, dans le respect d'autrui, assumer ses convictions, les expliquer et chercher à convaincre.

Un échec de la boussole stratégique serait très dommageable pour la PSDC : les désillusions en la matière font reporter à bien plus tard toute velléité de progrès.

Nous formulons ici un regret de taille, qui nous ramène à la méthode : les discussions sur la boussole stratégique n'ont pas été élargies aux Parlements, privant la boussole stratégique d'un levier d'enrichissement et de profondeur d'audience auprès des citoyens européens dont nous craignons fort de regretter l'absence quand il s'agira de parachever l'exercice. Nous proposons par ailleurs que la boussole stratégique fasse l'objet d'une révision tous les 5 ans. Il importera donc que les Parlements en soient systématiquement saisis.

**M. Cédric Perrin, président.** – Vous appelez notre attention sur la nécessité de rester attentifs à ce sujet et d'exercer un droit de suite. À cet égard, je vous signale que nous tiendrons au Sénat, le 25 février 2022, la conférence PESC/PSDC du volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne. Ce sera l'occasion de revenir sur ce sujet avec nos partenaires.

**M. André Guiol.** – Les rapporteurs ont évoqué le problème de la montée en puissance de la défense européenne et de l'OTAN. J'ai lu récemment que, pour de nombreux

militaires américains, les deux étaient incompatibles, que c'était l'un ou l'autre. Comment montrer que ce peut être l'un et l'autre ?

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – Nous avons préconisé, dans notre rapport de 2019, l'écriture d'un Livre blanc, et estimons que l'Europe s'est ici dotée de l'outil nécessaire pour y aboutir, sur la base d'une analyse commune, à 27, des menaces. Puis il y a eu cette décision unilatérale du secrétaire général de l'OTAN d'engager un processus très similaire à celui de la boussole stratégique, nous privant d'un exercice véritablement autonome en nous poussant à l'insérer dans celui, beaucoup plus important, de l'Alliance atlantique. D'ailleurs, c'est devenu une sorte de course de vitesse, on voit que l'OTAN, qui se renouvelle, s'occupe désormais de réchauffement climatique, de résilience – bref, de sujets qui n'entrent pas dans ses prérogatives historiques.

**M. Ronan Le Gleut, rapporteur.** – Rappelons-nous qu'un certain nombre d'États de l'Union européenne ne sont pas membres de l'OTAN. Les deux organisations ne se superposent pas. Pour que l'Union européenne puisse adopter une position, nous avons fait, dans notre rapport de 2019, la proposition d'un Livre blanc – l'idée n'était évidemment pas nouvelle, mais nous l'avons remise en avant. L'existence de cette boussole stratégique est donc une bonne nouvelle, elle s'inscrit ainsi dans les préconisations de notre commission d'il y a deux ans, et nous pourrions en tirer une certaine fierté. Le fait même que cet exercice existe, le fait que les services de renseignement des États membres de l'Union européenne aient des échanges en vue d'établir une analyse des menaces qui soit partagée, c'est une première. Cette avancée considérable répond au fond à votre question : c'est bien l'un et l'autre.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – J'ajoute que l'un est censé renforcer l'autre.

**Mme Gisèle Jourda.** – Il a été évoqué un sujet qui nous a tenus à cœur, tant au sein de cette commission que dans celle des affaires européennes, c'est le Fonds européen de défense. C'est un élément fondateur pour la dimension européenne de la défense, alors qu'il a déjà été impacté financièrement. Est-il possible d'avoir des précisions sur les risques que cet instrument encourt ?

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – La France avait en effet soutenu un abondement du Fonds européen de défense à hauteur de 13 milliards d'euros. Nous en sommes à 8 milliards d'euros. Mais nous restons satisfaits, car c'est la première fois que l'Union européenne se dote d'un tel fonds. Dans le cadre de ce fonds, on dénombre 26 projets qui ont fait l'objet d'un processus très inclusif, qui encourage la greffe sur un grand projet initial de PME issues de divers États membres. C'est une bonne structure, qui va dans le bon sens. Bien sûr, le danger existe d'un saupoudrage de l'argent ne permettant pas de soutenir des projets permettant véritablement à l'Union européenne de rester concurrentielle sur le plan industriel. Mais le danger que nous venons d'évoquer résulte, lui, du fait que l'OTAN souhaite s'occuper d'innovation en créant son propre fonds, qui serait évidemment bien mieux abondé que le Fonds européen de défense et risquerait de s'y substituer. Nous avons résisté pour obtenir que les entreprises de pays non membres de l'UE ne puissent avoir accès au Fonds européen de défense. Les États-Unis, en particulier, dépensent des milliards en recherche et en innovation dans leur propre pays, et accéder au Fonds européen de défense leur permettrait d'avoir accès à l'argent du contribuable européen pour augmenter encore cette dépense. Certes, des entreprises européennes travaillent pour des entreprises américaines, ou sont les filiales de ces entreprises, qui essayent ainsi d'entrer dans le Fonds

européen de défense par la petite porte. Il reste que ce fonds existe, qu'il a vocation à monter en puissance dans la durée et qu'il représente un progrès considérable. Dans notre rapport de 2019, nous avons par ailleurs proposé la création d'une direction qui elle aussi a été mise en place. En tout, deux de nos propositions ont ainsi prospéré... Quoi qu'il en soit, je ne sais pas si, dans vingt ans, le Fonds européen de défense aura ou non été absorbé par l'OTAN, je crains que la situation ne soit devenue un peu compliquée.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je crois qu'il faut rester modestes, des collaborations entre services de différents pays existaient bien avant que ne commencent les travaux sur la boussole stratégique. Par ailleurs, nous sommes plusieurs ici à faire partie de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, et, pour ma part, je suis agacée d'entendre revenir aussi souvent, au sujet de l'Alliance, les mêmes discours et vieilles lunes. Il y a le propos d'Emmanuel Macron, cette vision presque romantique d'une Europe qui travaillerait à sa défense avec la Russie... Je voudrais rappeler que, selon les termes mêmes de son secrétaire général, l'Alliance atlantique est la plus réussie au monde, qu'aucun pays ne l'a jamais quittée et qu'elle assure notre défense sans qu'ait jamais été rencontré le moindre problème à ce sujet, même s'il existe des tensions aux frontières de l'Union européenne. De très nombreux États membres de l'Union européenne sont extrêmement favorables à l'OTAN, contrairement à ce que l'on peut entendre ici, tandis que d'autres ne veulent pas suffisamment contribuer – comme ils devraient le faire – au budget de l'Union européenne, si bien que la protection de l'OTAN est particulièrement bienvenue. Alors ce discours anti-otanien, qui tend à se répandre, cette petite musique, tout cela devient exaspérant pour les personnes qui voient ce qui se passe à l'OTAN, le travail qui y est accompli, dont tous mes collègues présents à l'assemblée parlementaire de l'OTAN sont, je crois, bien conscients.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

### **Mercredi 21 juillet 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission nomme rapporteur :*

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

### **Contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement – Examen du rapport d'information**

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Nous examinons aujourd'hui le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et l'Agence française de développement (AFD) pour la période 2020-2022.

Comme le projet de loi sur le développement solidaire, ce COM nous est donc présenté avec un retard considérable. Lorsqu'il sera signé, peut-être dans un mois, à peine la moitié de la période sur laquelle il porte restera à parcourir.

Deux raisons sont alléguées par les ministères de tutelle pour expliquer ce retard qui vide partiellement l'exercice de son sens. D'abord, alors que le document était prêt dès l'automne 2019, la crise du Covid a remis en cause les projections d'activité globale de l'agence. Ainsi, après un record d'environ 14 milliards d'euros d'engagements en 2019, cette activité est redescendue à environ 12 milliards en 2020, même si les décaissements ont pour leur part connu une forte hausse en raison de la nécessaire réponse à la crise. Cette forte inflexion obligeait à une modification des indicateurs du COM relatifs à l'activité de l'agence. Deuxième raison alléguée : le retard pris par l'examen de la loi de programmation, qui comportait elle aussi des projections d'activité jusqu'en 2022.

Quoi qu'il en soit, il aurait peut-être été préférable de prendre acte de ce retard et de prévoir un COM débutant en 2021 ou en 2022, plutôt que ce document qui couvre une période très hétérogène et qui ne court plus en réalité que sur un an et demi.

S'agissant en second lieu du contenu de ce COM, il comprend deux grandes parties. La première présente les grands objectifs que devra poursuivre l'agence. Ils sont de 5 types : des objectifs d'activité, présentés pour la première fois en signatures et versements et non plus en engagements ; des objectifs de transformation interne – par exemple le nouveau statut des personnels ou la mise en place d'un nouveau système d'information financier ; des objectifs de pilotage sectoriel, c'est-à-dire relatifs à la répartition entre santé, climat, sécurité alimentaire, etc. ; des objectifs de pilotage géographique avec une concentration particulière sur l'Afrique ; enfin des objectifs de pilotage par type d'instrument de financement.

Le COM comporte ensuite une partie, très succincte comme toujours, relative aux moyens que l'Etat apportera à l'agence à l'appui de ces objectifs. Enfin, des annexes présentent les indicateurs qui permettront aux tutelles de mesurer, au fil de l'eau, l'atteinte des objectifs fixés.

Il convient tout d'abord de souligner que la partie sur les objectifs apporte des améliorations réelles par rapports au précédent COM.

D'abord, les indicateurs sont plus nombreux, passant de 27 à 47. Ceci devrait permettre un suivi plus fin de l'activité de l'agence. En outre, pour la première fois, certains indicateurs, certes en nombre encore limité, sont des indicateurs d'impact et non simplement de moyens. Il en va ainsi du nombre de filles scolarisées au primaire et au premier niveau du secondaire, des superficies bénéficiant de programmes de conservation ou restauration de la biodiversité, ou encore des tonnes de CO2 évitées. Bien entendu, plus on va vers l'évaluation de l'impact final des projets, plus il est compliqué d'établir des résultats précis et mesurables. C'est là un domaine dans lequel la nouvelle commission d'évaluation créée par la loi relative au développement solidaire permettra, nous l'espérons, des avancées significatives.

Notons également la création d'un indicateur relatif au bilan climat global du groupe AFD. Il s'agit de connaître les émissions nettes de CO2 dues à l'ensemble des projets de l'agence, et non aux seuls engagements ayant un co-bénéfice climat. Actuellement, rien n'empêcherait en effet l'AFD de faire une moitié de projets vertueux tout en étant extrêmement émettrice de CO2 sur l'autre moitié. Cet indicateur nous permettra ainsi de

mesurer si le discours très volontariste et assuré de l'AFD dans ce domaine correspond pleinement à la réalité.

Ensuite, on passe à travers ce COM d'un pilotage par les engagements à un pilotage par les signatures et les versements. Il s'agit là d'un progrès notable. On sait que les délais entre l'engagement et la signature des projets, puis entre la signature et le premier versement, peuvent se compter en années. Ce choix inaugure ainsi une période de stabilisation de l'activité de l'Agence et illustre l'importance accrue accordée à la mise en œuvre concrète des projets et à la réalisation effective des impacts sur le terrain. Il est ainsi prévu 27 milliards de signatures cumulées sur trois ans et 24 milliards de versements. La signification de ces montants en termes d'objectifs fixés à l'agence est évidemment amoindrie par le fait que nous en sommes déjà à la moitié du COM, mais je ne reviens pas sur ce point.

Notons qu'à travers ces objectifs et ces indicateurs renouvelés, ce COM répond en partie par avance à une modification que nous avons apportée au projet de loi pour renforcer la portée de ce document, en en faisant l'unique référence centralisant l'ensemble des objectifs fixés à l'AFD, alors qu'il étaient jusqu'alors dispersés dans une multitude de textes.

Ce COM présente toutefois aussi certaines limites.

D'abord, il y a le retard que j'ai déjà évoqué, et qui prive ce document d'une bonne partie de sa signification.

Ensuite, sur de nombreux objectifs, les cibles données pour les indicateurs ne semblent pas très ambitieuses, puisqu'elles se contentent de reprendre les montants ou les pourcentages déjà atteints en 2019.

Il y a parfois de bonnes raisons à cela. En effet, certains de ces indicateurs ont atteint un niveau d'équilibre acceptable. C'est le cas pour la finance climat : une augmentation de la cible fixée à l'AFD, déjà la plus ambitieuse parmi les bailleurs, déséquilibrerait le portefeuille de projets de l'Agence et compromettrait l'atteinte d'autres objectifs, notamment s'agissant des secteurs sociaux – éducation, égalité femmes-hommes, santé, etc. – pour lesquels il est rare d'obtenir des co-bénéfices climat. Il est vrai aussi que l'agence a reçu moins de subventions en 2020 qu'en 2019, ce qui rendra certaines cibles plus difficiles à atteindre, notamment en Afrique.

En revanche, les nouveaux indicateurs d'impact ont été calibrés de manière délibérément conservatrice à la demande de l'AFD. Le MEAE nous a indiqué que cela ne signifiait pas qu'un équilibre satisfaisant avait été atteint et qu'il continuerait à attendre des améliorations régulières de la performance de l'AFD sur ces différents points. Une calibration plus ambitieuse pourra ainsi être proposée dans le prochain COM, maintenant que le principe et la légitimité de tels indicateurs ont été acceptés.

Deux points d'amélioration pourraient toutefois selon nous être immédiatement apportés. D'abord, l'indicateur relatif à la part des autorisations d'engagement dans les secteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture, qui est très important, devrait être établi sur l'ensemble des prêts et des dons de l'AFD et non sur les seuls dons. Cela serait plus efficace pour inciter l'agence à orienter davantage l'ensemble de son activité vers des secteurs essentiels, et non ses seuls dons, qui restent pour le moment encore assez faibles dans le total des engagements.

Ensuite, sur le plan de la biodiversité, il y a une contradiction entre les objectifs fixés par le COM et le dernier rapport d'activité de l'AFD, qui montre que ces objectifs sont déjà dépassés par l'agence et que l'ambition de celle-ci est en réalité bien plus forte en la matière.

Pour conclure : un document globalement amélioré par rapport au précédent, plus précis et plus complet, mais une présentation tardive très dommageable ; quelques améliorations souhaitables sur des indicateurs, comme par exemple en matière d'agriculture et de nutrition ou de biodiversité : telles sont les quelques points que je souhaitais souligner à propos de ce COM.

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Comme mon collègue Hugues Saury, je regrette évidemment cette présentation très tardive du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD. Comme pour le projet de loi, il y a encore ici une dimension un peu surréaliste car on nous demande de nous prononcer sur un document censé couvrir une période déjà achevée aux deux tiers !

La deuxième interrogation qui vient immédiatement à l'esprit à propos de ce COM est à la suivante : est-il cohérent avec la loi que nous venons d'adopter définitivement hier après-midi ? À cette question, la direction générale du Trésor, que nous avons auditionnée, répond par l'affirmative en disant que le COM décline, tout comme le projet de loi, les résultats du CICID de février 2018. Cela fait un peu l'impasse sur ce qui s'est passé depuis trois ans, et notamment sur l'apport du Parlement lors de l'examen de la loi !

À cet égard, j'estime que le COM n'offre qu'à moitié satisfaction. En particulier, il ne reflète pas suffisamment la distinction que nous avons établie entre les missions de l'AFD. Il aurait fallu rappeler dès l'introduction que l'agence agit selon deux lignes directrices distinctes, l'une avec des dons pour les pays très pauvres, l'autre avec des prêts pour la transition écologique dans les pays intermédiaires. Le COM ne comporte à cet égard qu'un sous-objectif intitulé « agir de manière différenciée en fonction des géographies d'intervention », avec trois indicateurs de concentration des subventions sur l'Afrique et les pays prioritaires. Il est d'autant plus heureux que nous ayons introduit dans la loi un objectif général de concentration de l'ensemble de l'aide-projet sur les pays prioritaires : l'AFD devra ainsi de toute façon réorienter son activité dans ce sens.

Par ailleurs, l'accent que nous avons mis sur l'évaluation est bien reflété par le COM, avec un objectif spécialement consacré à cet aspect. En revanche, la cible fixée d'une évaluation de 50% des projets achevés n'est pas très ambitieuse, puisque ce taux est déjà atteint actuellement. Espérons que création de la nouvelle commission d'évaluation permettra de donner un nouvel élan à cette dimension essentielle !

Deuxième remarque, les objectifs et indicateurs liés à l'activité de l'AFD prévoient indirectement une stabilisation des engagements à environ 12 milliards d'euros par an, alors que l'agence avait atteint 14,1 milliards juste avant la crise. Il s'agit là d'un changement considérable, qui n'apparaît pas suffisamment clairement dans le COM. Après une phase de croissance extrêmement rapide de l'activité de l'agence, qui a vu les engagements passer de 7 milliards à 14 milliards d'euros en 7 ans, nous entrons donc dans une période de stabilisation. Lors du précédent COM, notre commission avait émis des doutes sur la trajectoire dessinée pour l'agence, qui prévoyait à l'époque près de 17,9 milliards d'euros d'engagements en 2022. En effet, les pays émergents, à qui l'AFD avait le plus prêté au cours des trois dernières années, connaissent une situation financière qui se dégrade. En outre,

l'agence s'approchait de sa limite de risque sur un certain nombre de pays comme l'Indonésie, la Tunisie ou le Maroc. Enfin, un surendettement se faisait jour dans plusieurs pays africains qui pouvait, jusqu'alors, contracter des emprunts à taux bonifiés.

Plus fondamentalement, nous nous interrogeons sur la démarche qui consistait à essayer de placer un volume toujours croissant de prêts à des taux proches de celui du marché dans des pays qui n'en voyaient pas toujours eux-mêmes la nécessité.

Finalement, la crise du Covid a cristallisé tous ces doutes et a abouti à une révision drastique de cet objectif de croissance. Ceci implique un profond changement dans le projet d'entreprise de l'AFD : après une expansion très forte, il s'agit désormais de consolider. Le passage à un pilotage par les versements et le renforcement de l'évaluation vont tout à fait dans ce sens. Mais il convient également de renforcer encore la concentration des efforts des équipes de l'agence sur la gestion des dons, qui ont connu une forte hausse depuis quelques années en volume, même s'il y a eu une baisse relative en 2020.

Stabilisation et consolidation de l'activité, renforcement de l'activité en dons : c'est bien l'ensemble de ces évolutions qui auraient dû figurer en introduction du COM, davantage que l'évocation des objectifs d'un CICID qui remonte à trois ans et demi ! De même, la partie relative aux moyens de l'agence pourrait indiquer en termes plus clairs que la période d'augmentation continue des fonds propres de l'agence est désormais révolue.

Au-delà de ces grandes tendances, je souhaiterais exprimer deux regrets et un sujet de vigilance.

Premier regret, le COM ne comporte aucun indicateur sur les synergies entre l'AFD et Expertise France, qui seront fusionnées début 2022 en vertu du projet de loi que nous venons d'adopter. On aurait pu imaginer, par exemple, un indicateur consistant en un nombre ou un pourcentage de projets comportant à la fois un financement de l'AFD et une prestation de conseil réalisée par Expertise France. On nous répond qu'il n'y a pas besoin d'indicateur dans ce domaine tellement cela fonctionne déjà bien. Cela ne me paraît pas convaincant : il faut aussi penser dans le long terme ; le rapprochement n'en est qu'à ses débuts.

Deuxième regret, le nouveau siège de l'AFD n'est évoqué nulle part. À ce sujet, nous sommes en pleine actualité puisque le Conseil de l'immobilier de l'Etat vient d'entendre M. Rioux. Le projet est entré dans la phase des recours juridique qui devrait s'achever en 2022. À ce stade, la surface définitive est fixée mais le projet comporte une part dite de « flex-office », 20% devant être rendue par l'AFD pour d'autres usages, part qui pourrait être revue à la hausse à la suite de la crise. La question est donc de savoir comment seront utilisés ces mètres carrés excédentaires. Il y a peut-être ici l'occasion de mettre en œuvre l'article 10 du projet de loi que nous venons d'adopter, et dont on nous dit qu'il permettra, grâce à des ordonnances, de faire venir des organisations internationales. Bercy indique suivre très attentivement ce dossier. Nous ferons de même au cours des prochains mois. En tout état de cause, il faudra que ce sujet figure dans le prochain COM, qui nous devrions examiner dans un an s'il n'est pas en retard.

Enfin, le sujet de vigilance concerne le statut du personnel. En effet, le COM prévoit un indicateur intitulé « adopter un nouveau statut du personnel d'ici 2021 ». Il s'agit de mettre à jour un statut que beaucoup considèrent comme obsolète, notamment s'agissant des dispositions relatives à l'expatriation. L'Etat poursuit évidemment également un objectif



de stabilisation de la masse salariale. Le « deal » passé avec la direction de l'AFD à l'automne dernier a été de conditionner la recapitalisation de l'agence à un tel effort de stabilisation. Dans cette affaire, c'est l'Etat qui gardera le dernier mot avec un acte réglementaire obligatoire en fin de parcours. Pour l'instant, les négociations internes ne semblent pas engagées pour le mieux.

Il faut également noter que les demandes des salariés d'Expertise France relatives à un rapprochement de leur statut avec celui des salariés de l'AFD ont été rejetées, au motif que ce n'est pas du tout le même métier. Si nous faisons un peu de mauvais esprit, nous pourrions à nouveau nous interroger sur cette fusion entre deux agences qui ont des métiers si différents !

Pour conclure et pour résumer l'ensemble de nos remarques, nous aimerions que figurent au sein de ce COM :

- un indicateur qui inclut les prêts en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'agriculture ;

- des indicateurs plus ambitieux en matière de biodiversité ;

- une distinction plus claire des deux types d'activités de l'AFD, conformément à ce que nous avons inscrit dans la loi ;

- une mention de l'objectif de stabilisation de l'activité à 12 milliards d'euros d'engagements, de l'objectif de consolider cette activité autour des dons et, en conséquence, l'absence de nécessité de recapitaliser l'agence dans les prochaines années ;

- un indicateur lié au rapprochement de l'AFD et d'Expertise France, tel qu'un nombre ou un pourcentage de projets menés en commun ;

- une cible d'évaluation interne des projets d'au moins 60% et non 50%, pour avoir une progression par rapport à la situation actuelle.

Nous vous proposons ainsi de donner un avis favorable au COM, sous réserve que ces modifications y soient apportées.

**M. Pierre Laurent.** – Il faudrait nous assurer que le prochain COM soit présenté en temps utile, c'est-à-dire au plus tard à l'automne 2022, sinon nous allons nous retrouver exactement dans la même situation qu'aujourd'hui.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est une excellente remarque et je propose qu'elle soit ajoutée à notre avis sur ce COM.

*La commission émet un avis favorable au COM 2020-2022 de l'AFD sous réserve qu'y soient portées les modifications indiquées par les rapporteurs.*

*La réunion est close à 10 h 40.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 21 juillet 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Audition de M. Jacques-Olivier Bay, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'agence de biomédecine**

**Mme Catherine Deroche, vice-présidente.** – Je voudrais tout d'abord en votre nom à tous, souhaiter la bienvenue à notre collègue Brigitte Devésa, sénatrice des Bouches du Rhône, en remplacement de Patrick Boré. Je lui souhaite de fructueux travaux parmi nous.

Nous entendons ce matin, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, le Professeur Jacques-Olivier Bay, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'agence de la biomédecine.

Comme vous le savez, l'agence de la biomédecine intervient dans les domaines directement liés aux sujets couverts par la loi de bioéthique : les greffes, l'aide médicale à la procréation (AMP), la génétique dite « médicale » ou encore la recherche sur l'embryon et les cellules souches.

La récente révision de la loi de bioéthique se traduit par des changements importants de la législation dans ces domaines qu'il s'agisse de l'encadrement de la recherche ou de l'accès à l'AMP, avec des enjeux éthiques cruciaux.

Monsieur le Professeur, vous avez la parole pour présenter votre parcours et les orientations que vous souhaitez donner à ce mandat avant que je ne la donne aux collègues qui souhaitent vous interroger.

**M. Jacques-Olivier Bay, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'agence de biomédecine.** – C'est un grand honneur d'avoir été proposé par le Gouvernement à cette présidence et de me présenter devant votre commission. Les missions de l'agence sont vastes, bien au-delà des spécialités de chacun des membres du conseil d'administration.

J'ai 56 ans, ma carrière de médecin a été une vocation de longue date, sans antécédent de médecins dans ma famille ; je me suis intéressé à la cancérologie, apparaissant comme une spécialité large, puis je me suis tourné vers l'onco-cancérologie. J'ai fait une thèse à l'Université de Californie et j'ai passé trois ans à Montréal, au Canada, ayant obtenu les équivalences pour exercer en Amérique du Nord. J'ai été alors confronté au choix de rester ou de revenir – et je suis revenu du fait de mes convictions au regard de la pratique de la médecine et de son financement. Je suis rentré et j'ai travaillé, à partir de 1995, comme chef de clinique au centre Jean-Perrin de Clermont-Ferrand, j'ai repris la partie greffe de cette institution, puis j'ai intégré le CHU de cette ville en 2006, pour y réorganiser l'hématologie – j'ai été chef du service, que j'ai fait passer de 8 à 45 lits et à 16 praticiens ; nous avons créé le service d'oncologie médicale, qui manquait à la coordination des soins. Les activités de

thérapie cellulaire m'ont passionné, je m'intéresse aux cellules génétiquement modifiées, qui émergent comme nouveauté thérapeutique.

Je me suis orienté vers des structures fédératives, notamment des sociétés savantes, j'ai travaillé à la Société française d'hématologie, avec la Société française du cancer et la Société francophone de greffe de moelle et des thérapies cellulaires, que j'ai présidée de 2017 à 2021, j'ai aussi intégré le groupe en hématologie de l'Agence nationale de sécurité des médicaments (ANSM), pour lequel j'ai une activité relativement fréquente, je suis également expert auprès de la commission de la transparence de la Haute autorité de santé, j'ai accepté récemment un poste de conseiller sur les activités de thérapie cellulaire à l'ANSM et je suis le rédacteur en chef du Bulletin du cancer, revue officielle de la Société française du cancer. J'ai aussi quelques fonctions administratives, en tant que chef de service mais aussi responsable du pôle qui inclut le service de thérapie cellulaire et d'hématologie clinique adultes et je suis membre élu du conseil de gestion de notre faculté de médecine, en étant assesseur auprès de notre doyen.

J'ai toujours souhaité une grande indépendance dans mes activités, notamment vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique, je n'ai aucun conflit d'intérêt, je n'ai jamais participé à une réunion sur la commercialisation d'une molécule – je ne mets pas en cause le principe de telles réunions, mais je souligne que ma carrière a été purement académique, mes recherches ont été soutenues par la Ligue contre le cancer ou par l'État. Ensuite, je suis très attaché à travailler en réseau, venant d'un territoire qui manque de médecins, j'ai présidé le réseau OncAuvergne, pour mettre en réseau les professionnels de l'oncologie en Auvergne, c'est très dynamique et, même, nécessaire pour faire face aux besoins.

Je connais bien l'agence de biomédecine, pour avoir entretenu des relations étroites avec elle notamment lors de mon activité à la Société francophone de greffe. Je suis au conseil médico-scientifique de l'agence depuis 2004, et à son conseil d'administration depuis 2018. J'ai souhaité renouveler ma participation, j'ai toujours eu beaucoup de respect pour ses membres, ils exercent leurs missions diverses avec beaucoup de professionnalisme. Créée par la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, l'agence de biomédecine fait suite à l'établissement français des greffes, qui était compétent pour les greffes d'organes, les greffes de tissus et les greffes de cellules ; l'agence de la biomédecine s'est vu confier des missions complémentaires telles que la procréation, l'embryologie et la génétique humaine. Elle couvre des domaines thérapeutiques qui utilisent les éléments du corps humain, à l'exception du sang dont les prélèvements sont réservés à une autre structure. L'agence de la biomédecine a également des compétences en matière de recherche sur les embryons et sur les cellules souches embryonnaires, elle encadre les prélèvements de tissus, de cellules, mais également l'AMP, le diagnostic prénatal et le diagnostic préimplantatoire, elle gère de nombreux registres, par exemple les registres d'opposition au don, les registres de greffe de moelle et de cellules souches hématopoïétiques, et elle devrait être chargée du registre des donneurs dans le cadre de la loi de bioéthique. L'agence autorise les centres de diagnostic préimplantatoire, les centres pluridisciplinaires de diagnostic prénatal, la recherche sur les cellules embryonnaires et les embryons, elle assure un rôle important de vigilance, mais également de biovigilance, elle donne des avis sur les bonnes pratiques, ce qui est très important dans nos thématiques très spécialisées. L'agence est en relation étroite avec les agences régionales de santé (ARS) pour les régimes d'autorisation, en particulier pour les greffes, elle s'est vue confier de nouvelles missions en matière de procréation et d'embryologie.

Les compétences de l'agence de biomédecine sont donc très larges, elle fait appel à des expertises médicales mais également scientifiques, juridiques et éthiques de haut

niveau ; elle s'appuie sur un conseil médical et scientifique à deux branches, une branche greffe et une branche correspondant à la procréation. Elle s'intéresse de très près à la loi de bioéthique, elle veille notamment aux principes fondamentaux d'équité, d'éthique, de solidarité, de sécurité et de gratuité. La présidence de l'agence est non exécutive puisque c'est la direction générale qui a le rôle exécutif.

Cette année est charnière, puisque nous sommes à la fin des trois précédents plans stratégiques ministériels concernant les greffes, la procréation, l'embryologie et la génétique humaine, dont les nouvelles versions sont en cours de rédaction pour les années 2021 à 2025. L'agence travaille à accroître l'accès à la greffe d'organes, de tissus et de souches hématopoïétiques, ainsi que l'AMP – et elle suit des axes transversaux comme la promotion de la recherche, la communication avec le public, la formation des personnels de santé, le renforcement des relations institutionnelles et la présence territoriale en essayant d'assurer une équité d'accessibilité aux soins. Enfin, l'application de la loi de bioéthique représente un chantier très important de l'année à venir.

Je suis vraiment très motivé pour la présidence de ce conseil d'administration, les mots-clés de l'agence me semblent l'équité, la transparence éthique, la solidarité, la neutralité de l'expertise. J'espère vous avoir montré mes convictions, mon indépendance et mon respect profond des institutions ; mes connaissances et mon expérience seront bien sûr au service de l'agence.

**Mme Corinne Imbert.** – La loi de bioéthique a complété les compétences de l'agence, en particulier en matière d'AMP, vous évoquez le contrat d'objectifs et de performance qui arrive à échéance : comment abordez-vous les négociations avec l'État ? Dans quels domaines stratégiques l'Agence demandera-t-elle des moyens supplémentaires, en particulier dans le PFLSS ?

Ensuite, quelle sera votre stratégie pour développer le don d'organes, de gamètes et d'embryon ? Comment mieux accompagner la collecte à partir de donneurs vivants ?

Comment l'agence devra-t-elle s'organiser pour contrôler le respect des règles de bioéthique dans la recherche sur l'embryon et les cellules souches, dès lors que cette recherche ne relèvera plus que d'une déclaration préalable ? Pensez-vous renforcer la veille en la matière, en collaboration avec d'autres agences européennes et internationales ?

Enfin, l'Assemblée nationale a maintenu des missions dans des champs différents, en particulier le suivi des techniques en neurosciences, alors que l'agence nous a dit manquer de moyens en la matière : nous confirmez-vous que vous devrez faire l'impasse sur le sujet ?

**M. Bernard Jomier.** – Les protocoles de recherche sur les cellules souches ont valu beaucoup de contentieux et de difficultés à l'agence, estimez-vous que le cadre législatif tel que modifié les éviterait, ou bien qu'il y a encore des failles ?

Ensuite, beaucoup a été dit sur le délai dans lequel des femmes seules ou des couples de femmes pourraient accéder à l'AMP. Il peut y avoir une file d'attente, quel délai vous paraît-il raisonnable pour une entrée effective dans le processus ?

**M. Olivier Henno.** – Dans la présentation de votre parcours, vous dites que votre choix de revenir en France depuis l'Amérique du Nord, était motivé par des raisons éthiques, d'organisation et de financement du système de santé. Dans la loi de bioéthique, nous avons

cherché l'équilibre entre l'encadrement de la recherche et la préservation d'un haut niveau de recherche : pensez-vous que nous y soyons parvenus ? Allons-nous, avec nos règles, pouvoir maintenir un haut niveau de recherche, par rapport à ce qui se passe outre-Atlantique ou en Asie ?

**M. Alain Milon.** – Vous dites que vous n'avez pas souhaité faire carrière aux États-Unis pour des raisons de financement de la santé. Notre budget de la Sécurité sociale étant structurellement déficitaire, quelles seraient vos propositions pour parvenir à l'équilibre ?

**M. Jacques-Olivier Bay** – Vaste question, qui recouvre un véritable sujet de société, on le voit par exemple pour les traitements qui recourent à des cellules génétiquement modifiées, dont le coût peut atteindre 450 000 euros l'injection, nous sommes inféodés à l'industrie pharmaceutique qui va jusqu'à faire des contrôles de qualité dans nos hôpitaux. J'aurais voulu vous donner des pistes, mais le sujet est bien complexe – je suis pour le maintien de notre modèle, nous avons probablement des marges de progrès dans l'organisation des agences, et dans les relations avec l'industrie pharmaceutique sur la recherche. Au quotidien, il y a des choses à faire, pour des fonctionnements plus transparents.

Les neurosciences sont effectivement éloignées des missions de l'agence, nous n'en avons pas les moyens d'expertise, il faudra que l'État précise sa position sur le sujet dans la convention d'objectifs – je ne vous cache pas que l'agence est en difficulté sur certains financements. Nous pouvons aussi discuter de la façon dont on construit la qualité, les médecins ne sont pas toujours bon techniciens pour cela, il faut beaucoup de travail en particulier d'accréditation. Nous devons discuter du développement des registres, il faut améliorer leur qualité.

Nous avons beaucoup à faire sur le don en général, et sur le don de gamètes et d'organes en particulier : notre société est favorable aux principes d'équité et de gratuité du don, c'est un principe fondamental à maintenir, alors que d'autres pays n'ont pas fait ce choix et qu'ils ont des registres bien plus importants que les nôtres. Nous devons faire de la publicité pour le don, nous visons à atteindre 7 800 greffes d'organes, alors que nous en sommes à 4500-5000 et qu'il y a 27 000 patients en attente de greffe ; les pratiques de Maastricht 3 ont amélioré les choses, mais nous avons beaucoup à faire. Nous pourrions imaginer un registre d'acceptation, mais il est difficile à mettre en place.

La recherche sur embryons et cellules souches est très importante. Jusqu'à la nouvelle loi de bioéthique, notre activité de conseil et d'autorisation était mal encadrée, les principes que vous avez adoptés me semblent justes et ils vont aider l'agence à la prise de décision. Le conseil médico scientifique de l'agence a une branche procréation, il faudra une autre branche sur les aspects « embryonnaires ».

Le maintien d'une recherche à haut niveau pose des questions très complexes, nous avons moins d'argent que dans les pays à moindre régulation – mais nous avons des valeurs que je n'ai pas trouvées outre-Atlantique, de vie en société, de communauté d'esprit qui nous rapproche. Nous sommes peut-être moins performants que des pays plus rapides parce que la recherche y est moins encadrée, mais je pense que nos règles de société qui nous unissent doivent être maintenues pour passer le cap, je m'attacherai à maintenir ce cap.

**Mme Michelle Meunier.** – La loi de bioéthique ouvre les droits à l'AMP pour les couples de femmes et les femmes seules, les attentes sont importantes : comment l'agence

pourra-t-elle s'organiser pour la mise en œuvre ? La crise sanitaire a déprogrammé des soins, en particulier dans la PMA, avez-vous des éléments chiffrés ? Enfin, avez-vous des éléments sur les effets du Covid-19 sur la fertilité ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Merci de promouvoir ces valeurs, les missions de cette agence qui sont trop méconnues, un effort de communication serait utile. Nous avons vu dans nos débats combien les informations étaient tronquées, c'est nécessaire de les corriger pour prendre les décisions politiques elles-mêmes. Dans le débat, il a été dit que l'accès à l'identité du donneur, dissuaderait les donneurs : qu'en pensez-vous ? Que s'est-il passé dans les autres pays qui l'ont fait ? La crise sanitaire a sans doute mobilisé les soignants au détriment de greffes programmées, connaissez-vous les retards ? Avez-vous des suggestions pour qu'elles puissent se faire concomitamment à l'effort pour lutter contre le Covid-19 ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Comment comptez-vous élargir l'accès à l'oncogénétique ? Pour élargir l'accès aux greffes de moelle osseuse en cas de drépanocytose ? Quelle dynamique face aux maladies orphelines ?

**Mme Florence Lassarade.** – J'ai été confrontée, dans mon entourage, à une tentative de prélèvement d'organe malgré un refus exprimé mais connu de la famille seulement, la gestion du registre du refus pose de grandes difficultés : comment améliorer les choses ? Et comment mieux faire connaître votre agence ?

**M. Jacques-Olivier Bay** – Oui, il faut communiquer, nous avons un problème de publicité sur les questions difficiles posées par la biomédecine, d'autant que ces matières sont complexes, très spécialisées. Pour les dons d'organes, c'est indispensable, il y a des campagnes d'appel aux dons, il faut les développer mais elles coûtent cher, la meilleure qualité n'est pas toujours au rendez-vous.

La crise sanitaire a eu un impact sur la greffe d'organes, lié pour beaucoup aux difficultés d'organisation des hôpitaux, à l'utilisation des plateaux techniques, à la réanimation. Je ne saurais pas vous dire l'impact en surmortalité. L'impact a été moindre sur les greffes de cellules souches, les services n'ont pas été mobilisés, des contacts étroits avec les sociétés savantes ont permis de retarder le moins possible les greffes prévues. L'effet a existé aussi sur les dons de gamètes, et sur les fécondations *in vitro* (FIV), du fait du confinement.

La drépanocytose touche beaucoup de patients, c'est une maladie guérissable grâce à la greffe. Les registres de sang de cordon sont discutés, nous pouvons faire des greffes avec des donneurs apparentés, ce qui permet d'avoir un donneur pour chaque malade ; nous devons en discuter pour la drépanocytose, pour savoir si nous devons étendre les banques actuelles.

Les activités d'oncogénétique dépassent le champ de l'agence, vous parlez des prédispositions génétiques au cancer, l'agence va se focaliser sur les laboratoires habilités – il vaut mieux être prédictif, la prévention est essentielle.

Sur les maladies orphelines, j'aurai du mal à vous répondre, nous continuerons d'assumer les missions de l'agence, je regarderai plus dans le détail et vous en rapporterai.

Je ne connais pas l'incidence du Covid-19 sur la fertilité. L'agence a un rôle par rapport à la vaccination, beaucoup de choses se disent sur l'ARN messager, sur les

complications qui seraient liées à son injection, il y a beaucoup de fausses informations et il faudra que l'agence dédramatise ce qui concerne la génétique, pour démystifier certains propos. Le conseil médical et scientifique devrait s'y pencher.

La PMA est accessible aux couples de femmes et aux femmes seules, l'agence va organiser les registres, les enfants auront accès aux identités des tiers donneurs, une commission statuera et donnera son avis à l'agence qui délivrera les informations. Quant au délai, je ne saurais vous répondre précisément.

La loi va inciter les dons intrafamiliaux, c'est très important pour nous, en particulier les dons d'un enfant pour ses parents.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ces réponses. En matière de dons, les principes sont simples mais l'application l'est moins, les familles doivent être bien informées. Nous vous souhaitons bonne chance dans vos nouvelles fonctions.

*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 de rapporteurs**

*La commission désigne M. Jean-Marie Vanlerenberghe rapporteur de la proposition de loi n° 783 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

*La commission désigne Mme Corinne Imbert rapporteure de la proposition de loi n° 543 (2020-2021), tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissement.*

### **Projet de loi relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de la crise sanitaire – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**Mme Catherine Deroche, présidente** – Sous réserve de la transmission du texte, je propose que notre commission se saisisse pour avis et désigne un rapporteur sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire.

Sur ce texte, nous avons une délégation au fond de la commission des lois sur les articles 5 à 11. J'ai reçu la candidature de Mme Chantal Deseyne, que je vous propose de ratifier.

*La commission désigne Mme Chantal Deseyne rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire sous réserve de sa transmission.*

*La réunion est close à 12 heures.*



**Jeudi 22 juillet 2021**

Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales et de M. François Noël- Buffet président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

La réunion est ouverte à 9 heures

**Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé**

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Je remercie le ministre des solidarités et de la santé, M. Véran, d'être avec nous ce matin pour une audition par la commission des lois et la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire.

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales.** – Je propose d'entrer immédiatement dans le vif du sujet, soulignant que nous souhaitons des dispositifs qui soient vraiment opérationnels.

**M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.** – Me voici devant vous pour la neuvième fois, beaucoup plus tôt que prévu, pour vous demander d'accorder les moyens au Gouvernement de lutter avec efficacité contre la pandémie.

Le monde a été confronté à une épidémie qui a imposé, dans la plupart des pays, des confinements pour la freiner. Puis des variants du virus sont apparus, le virus ayant muté pour devenir plus agressif et contagieux : d'abord le variant anglais, renommé ensuite variant Alpha, les variants sud-africain, brésilien, etc. Entretemps, des vaccins efficaces, sûrs, ont été développés pour protéger collectivement les populations des pays qui ont pu s'en procurer, à commencer par les pays d'Europe, dont la France.

L'ombre portée de la pandémie s'est estompée après la troisième vague, avec une réduction très importante du nombre d'hospitalisations et de places occupées dans les services de réanimation. Nous pensions alors entrevoir la fin du cauchemar. C'était sans compter avec la mutation delta, venue d'Inde, qui a envahi l'Europe à partir de la Grande-Bretagne, puis les États-Unis, l'Australie, la Tunisie et sans doute d'autres pays dépourvus de systèmes de veille sanitaire efficaces.

Une toute récente publication dans la revue *Nature* montre que la charge virale du variant delta, c'est-à-dire la capacité des personnes contaminées à projeter elles-mêmes le virus, serait mille fois supérieure à celle des variants précédents. Cette version du covid est donc beaucoup plus agressive, contagieuse et dangereuse.

À ce jour, nous avons donné au moins une première injection à près de 70 % de la population adulte alors que, entre décembre et janvier, seulement 40 à 50 % des Français déclaraient avoir l'intention de se faire vacciner. Mais cela signifie aussi que 30 % des adultes n'ont toujours pas reçu de première injection.

Est-ce à dire que ce n'est pas grave, que le virus ne fera plus de dégâts ? Il n'en est rien : la première vague a touché 2 à 4 % de la population française, ce qui a suffi à remplir nos hôpitaux. Je vous laisse imaginer ce que cela représenterait avec 30 %...

L'idée qu'une personne non vaccinée serait protégée du virus si elle est entourée de personnes vaccinées – idée comparable à celle que les personnes qui ont une « peau à moustiques » protègent les autres en les attirant – est fausse. Admettons que, dans cette salle, deux personnes ne soient pas vaccinées. Si une personne porteuse du virus entre dans cette pièce, elle ne contaminera très probablement pas les personnes vaccinées – ou sous forme asymptomatique pour ces dernières –, mais elle peut transmettre le virus aux deux personnes non protégées. Ces deux personnes auront un pourcentage de risque non négligeable de développer une forme grave, et de transmettre le virus aux personnes non vaccinées, par choix ou par impossibilité matérielle, qu'elles croiseront par la suite.

Face à un virus qui circule très vite, que faut-il faire ? D'abord, il faut faire en sorte que les 30 % d'adultes non vaccinés se fassent vacciner. Cela nécessite une mise à disposition massive de doses de vaccin. Chaque jour, nous battons des records. La capacité de mobilisation de nos soignants, de nos agents des collectivités, n'est plus à démontrer. Nous avons pu procéder à 820 000 vaccinations sur la seule journée d'hier, dont 400 000 primo-injections, parce que nos centres, nos médecins, nos pharmaciens sont réactifs.

N'oublions pas les adolescents. L'épidémie est portée par les 10-40 ans. Ce sont ceux qui sortent le plus – c'est compréhensible, attendu : n'y voyez aucun jugement de ma part. C'est une épidémie de jeunes et de très jeunes qui développent peu de formes graves, mais parfois des covid longs se traduisant par des symptômes divers : perte d'énergie, troubles du rythme cardiaque, grande fatigue, douleurs chroniques.

En plus de la vaccination massive, notre deuxième objectif est d'éviter un reconfinement, car nous ne pouvons nous permettre d'arrêter à nouveau l'activité sociale, culturelle, sportive, économique de notre pays. D'après les scientifiques, l'arrêt de toute activité pour les personnes non vaccinées aurait le même impact sur la propagation du virus qu'un arrêt global. C'est la logique qui sous-tend le passe sanitaire : protéger les non-vaccinés, et permettre aux personnes vaccinées de mener une vie aussi normale que possible.

Le passe sanitaire n'est pas une punition, ni une réjouissance, mais nous n'avons pas le choix. L'alternative n'est pas entre le passe – ou un passe plus tardif, amoindri, partiel – et rien. Personne ne prétend qu'il sera facile à mettre en place, que nous avons l'expérience nécessaire. Soit nous réussissons son application au plus vite, soit nous nous exposons au risque de reconfiner notre pays.

Ma démarche n'a rien du chantage ou de l'épée de Damoclès. M. Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique, le confirmera lorsque vous l'entendrez : il n'y a pas d'autre option.

Le passe sanitaire n'a de sens que parce que nous ne sommes pas tous vaccinés. Quand nous le serons, il disparaîtra. Je ne peux pas vous garantir que cela arrivera en octobre ou même en novembre. C'est pourquoi je vous demande d'accorder votre autorisation au Gouvernement jusqu'à la fin décembre, et nous réévaluerons la situation autant qu'il le faudra. Il est prématuré de considérer que nous pourrions nous passer de ce dispositif en septembre ou en octobre, et je suis même convaincu du contraire.

Deuxième logique, protéger les publics les plus fragiles : les personnes malades, âgées ou très âgées, au système immunitaire affaibli. Cette population n'est pas assez vaccinée ; et même vaccinée, elle a plus de risques de développer des formes graves. Or près de 40 % de nos soignants et du personnel qui travaille au contact de ces personnes ne sont pas vaccinés. Je veux faire de l'hôpital et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) un sanctuaire où les personnes âgées ne seront pas exposées au virus. C'est la logique de protection, qui fonde la vaccination obligatoire des soignants.

La troisième mesure de ce texte repose sur le constat que l'acceptabilité de l'isolement chez les personnes positives, souvent asymptomatiques, est de moins en moins bonne. Moins de 30 % des personnes concernées respectent l'isolement. Or quand une personne porteuse du virus sort de chez elle, elle expose la population tout entière, et met en péril l'ensemble du dispositif. Ce n'est pas de gaieté de cœur, mais nous vous demandons la possibilité de maintenir l'isolement obligatoire pour les personnes positives au covid, assorti de sanctions en cas de non-respect – celles qui arrivent sur le territoire français, mais aussi celles qui s'y trouvent déjà.

Voilà les principales mesures de ce texte. Il ne s'agit pas de déterminer si le passe sanitaire est une punition, s'il est simple à mettre en place. L'enjeu est de nous donner les moyens de le mettre en place, aussi vite et aussi efficacement que possible.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je n'ai aucun problème avec la cohérence intellectuelle du dispositif que vous proposez. C'est cela, ou le confinement. Face aux trois précédentes flambées, le confinement a été la seule mesure qui ait permis de donner un coup d'arrêt à l'épidémie – même si le troisième a été mis en place avec retard.

Nous sommes aujourd'hui face à un nouveau pari, risqué, et dans une certaine mesure déjà dépassé. En effet, dans certains territoires littoraux, les établissements doivent déjà fermer à 23 heures. Le dispositif que vous présentez n'est donc pas exclusif, et d'autres peuvent monter en puissance avant même son application.

Je suis prêt à proposer à nos collègues de souscrire à ce dispositif, mais je ne puis le faire sans exprimer un certain scepticisme.

Cela mérite d'être tenté ; cela montre à quel point notre pays est sur la corde raide, face à ce variant inquiétant. Mais seules l'opérationnalité du contrôle et l'effectivité des sanctions peuvent donner crédit à ces obligations. Il faut que les règles soient claires ; que ceux qui se chargeront des contrôles à l'entrée des établissements sachent quoi faire. Les effectifs mobilisables de policiers et de gendarmes pour contrôler l'isolement et l'accès aux établissements concernés par le passe sanitaire sont-ils suffisants ?

Il y a déjà un retour d'expérience. La précédente loi liée à la situation sanitaire vous donnait la possibilité d'abaisser par décret le nombre de minimal de personnes à partir duquel le passe sanitaire peut être exigé dans un lieu donné. Vous l'avez fait, et la mesure est en vigueur depuis hier. Les premières remontées montrent que le problème est avant tout la perte de chiffre d'affaires, pour les établissements concernés qui accueilleront du public pendant les vacances – parcs zoologiques, centres de loisirs, etc. Je n'ai pas entendu le Gouvernement annoncer une mobilisation du fonds de solidarité pour eux. Vous n'êtes pas chargé de ce dossier, mais votre parole engage le Gouvernement : pouvez-vous nous apporter des garanties, avant que la situation ne devienne intenable pour les établissements concernés ?

Les préposés au contrôle du passe sanitaire dans les restaurants, cafés, etc. pourront-ils exiger la carte nationale d'identité avec le passe sanitaire ? Si la réponse est non, l'efficacité du dispositif n'est pas assurée. Si oui, alors des personnes nullement assermentées ou habilitées pour le faire procéderont à ce qui ressemble à des contrôles de police.

Le retour d'expérience de la journée d'hier a montré que beaucoup d'établissements qui pourraient recevoir 60 ou 70 personnes ont tout simplement fixé la jauge à 49, pour éviter d'avoir à mettre en place le passe sanitaire. Or les établissements accueillant 20, 30 ou 40 personnes, où la promiscuité est possible pendant les repas, sont tout aussi dangereux que les établissements à 100 personnes, où il y a beaucoup d'espace. N'y a-t-il pas là des lignes de fuite très importantes pour l'efficacité du dispositif ?

Combien de temps vous donnerez-vous pour évaluer les résultats du nouveau dispositif, s'il est voté, sur la dynamique des contaminations ? Quand nous direz-vous s'il faut passer au confinement ?

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Monsieur le ministre, si l'on oblige les personnels de santé et médico-sociaux à se soumettre à la vaccination contre la covid, ne croyez-vous pas que la question d'une extension du périmètre de la vaccination risque de se poser très rapidement ? Je songe aux enseignants, dans la perspective de la rentrée, mais aussi au personnel qui intervient à domicile pour des personnes qui ne sont pas en perte d'autonomie, comme les policiers.

L'obligation vaccinale s'applique immédiatement, avec une période de transition jusqu'au 15 septembre. Eu égard aux tensions dans l'approvisionnement et aux difficultés d'obtenir un premier rendez-vous, ne faut-il pas accorder une certaine souplesse aux personnes engagées dans le processus de vaccination ?

L'efficacité de l'obligation vaccinale repose sur l'adhésion à la vaccination ; or l'hésitation voire la réticence demeurent. Quand mettez-vous en place ce que l'on appelle « l'aller vers », en direction des professionnels, mais aussi de la population générale ? Comment allez-vous communiquer efficacement contre la désinformation sur l'innocuité et l'efficacité des vaccins ?

J'évoquerai enfin un point sur les outre-mer, où le taux de vaccination est particulièrement bas, chez les professionnels de santé comme en population générale.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Les mesures de freinage d'urgence auxquelles vous faites référence, monsieur le rapporteur, sont effectives dans les Pyrénées-Orientales : fermeture des établissements à 23 heures et port du masque en extérieur. Ce sont des mesures d'attente avant la mise en place du passe sanitaire et l'accélération de la vaccination. Le Gouvernement n'envisage pas de mesures de freinage général pouvant aller jusqu'au confinement. Nous voulons nous reposer sur la vaccination et le passe sanitaire ; nous ne sommes pas dans un scénario de marche rapide vers un confinement.

Comment évaluer l'efficacité ? Par la charge de soins. En Grande-Bretagne, le taux de formes graves du covid est passé de 4,6 % à 1,8 %, non parce que le virus serait moins grave, mais parce que, grâce à la vaccination, la population est quantitativement moins touchée qu'auparavant. En Espagne, au Portugal, aux Pays-Bas, la charge de soins n'augmente pas beaucoup. En France, la charge hospitalière, la charge de réanimation, les appels à SOS Médecins et les admissions aux urgences augmentent. Pour le moment, nous ne

savons pas si cette charge de soins sera corrélée à la situation du virus, ou décorrélée comme chez nos voisins. Imaginons qu'il y ait cinq fois moins de cas graves et d'hospitalisations : tant mieux, mais rien n'exclut un nombre de contaminations multiplié par cinq... Cela fait partie des projections de l'Institut Pasteur et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Vous avez raison de poser la question du caractère opérationnel des contrôles. Ils sont de deux ordres : le contrôle du passe incombe à l'organisateur chargé de l'établissement recevant du public (ERP), et le contrôle de l'identité revient à la police, comme l'a précisé hier le Premier ministre – il y a donc bien deux niveaux différents de contrôle.

Sur l'accompagnement économique, le fonds de solidarité persiste, je connais la vigilance de Bruno Le Maire pour soutenir l'économie, nous n'allons pas mettre en péril dix-huit mois de soutien à l'économie dans ces semaines cruciales où nous avons bon espoir de sortir de la crise sanitaire.

Faut-il étendre le passe aux petits établissements ? Autant je suis pour la protection, autant je la rapporte au risque de contamination par rapport à la population. Ce risque est faible quand il n'y a que quatre ou cinq personnes, ce n'est pas la même chose, par exemple, pour une discothèque où le passe se justifie pleinement.

Faut-il étendre le périmètre de la vaccination obligatoire ? L'obligation n'a de sens que pour protéger les plus fragiles. Les enseignants, par exemple, sont au contact d'enfants, lesquels développent très peu de cas graves. Je comprends la volonté de ne pas fermer de nouveau les écoles, la couverture vaccinale des enseignants est bonne, il faut aller plus loin, mais il n'y a pas de raison impérieuse pour une obligation vaccinale. Jean-Michel Blanquer présentera ces jours-ci un plan vaccination dans les écoles pour la rentrée, c'est un plan solide.

Faut-il de la souplesse ? Nous en avons déjà prévu, en posant la date du 15 septembre, ce n'est pas en pleine vague que l'on peut se dire que l'on a le temps, nous sommes dans une logique de prévention.

Faut-il accorder le passe dès la première injection ? Le débat a eu lieu à l'Assemblée nationale, je vous invite à poser précisément la question à Jean-François Delfraissy : la protection après une seule injection avoisine les 30 %, c'est insuffisant : avec un variant bien plus contagieux, il faut être rigoureux.

Nous devons lutter contre la désinformation, bien sûr, elle circule plus vite que l'information elle-même. La sphère médiatique a plutôt tendance à aider nos citoyens à y voir plus clair, mais les réseaux nous inondent de *fake news*. Il faut lutter contre les peurs, il n'y a rien d'inédit, c'était déjà le cas il y a un siècle lorsque Waldeck-Rousseau rendait obligatoire le vaccin contre la variole ; c'était aussi le cas il y a cinquante ans lors de l'obligation vaccinale contre la polio, chaque fois les réticences ont mis en avant le manque de recul, l'incertitude, les rumeurs – dans ma famille, selon une légende, un aïeul serait mort du vaccin contre la grippe, alors que cela n'a rien de factuel.

Enfin, la question de l'outre-mer est spécifique, la situation y est très inquiétante. Nous constatons, par exemple, une incidence très élevée en Martinique, la couverture vaccinale y est très faible et ce n'est pas faute d'avoir fait ce que nous pouvions, les vaccins

sont là, les équipes se démènent, nous allons vers les gens, mais il y a encore trop de réticence.

L'opposition au vaccin est multiple. On en parle peu et cela vaut pour le monde entier, il y a des courants religieux qui sont réfractaires au vaccin, des courants spirituels qui voient le virus et la pandémie comme une providence divine ; il y a une opposition politique aussi au nom d'une forme de libertarisme, il y a d'autres mouvements encore, nous devons lutter sur tous les fronts pour aller de l'avant.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Quelle est votre stratégie vaccinale à long terme ? Une vaccination généralisée suffira-t-elle à protéger contre le nouveau variant ?

**Mme Laurence Cohen.** – J'apprécie votre pédagogie, il faut informer les populations sur la vaccination, mais elle n'est pas une vaccination comme une autre : il y a eu une gestion chaotique de la crise, nous ne disposons pas de recul, et il faut différencier entre les anti-vaccins et ceux qui ont des doutes. En pointant du doigt les personnels soignants, vous divisez la population. Quand vous dites que 40 % des soignants ne sont pas vaccinés, quelle place faites-vous à ceux qui ont contracté le virus et qui doivent tenir compte d'un délai de six mois avant de se vacciner : les comptabilisez-vous parmi les 40 % ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Que répondre aux personnels soignants partis en mission à l'étranger, qui ont reçu un vaccin non reconnu en France ?

Après avoir dit pendant des semaines qu'il fallait en appeler à l'éthique personnelle plutôt qu'au contrôle policier, mais aussi qu'une politique passant par l'isolement entraînerait du contournement, vous changez d'avis brusquement, alors même que vous n'aurez bientôt plus moyen de contrôler l'extension de l'épidémie puisque les gens ne se testeront plus : vous paraissez paniquer, comment allez-vous contrôler la situation en changeant ainsi d'orientation ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je me porte en faux contre l'idée que les mouvements religieux seraient responsables des difficultés de la vaccination dans les outre-mer, ils servent de boucs émissaires et je le dis parce que je connais bien la situation sur le terrain, en Guadeloupe : les gens n'ont pas oublié le chlordécone, ils se méfient, vous stigmatisez les personnels soignants alors qu'ils souffrent de ne pas être écoutés, les mesures que vous prenez pour la métropole ne sont pas toujours applicables outre-mer, le taux de chômage est très fort dans nos collectivités, la population souffre, mais vous ne l'entendez pas – il faut prendre en compte et reconnaître la population ! Il faut plus de pédagogie, et traiter véritablement le problème de la continuité territoriale.

**Mme Muriel Jourda.** – En quoi le variant delta est-il plus agressif ? A-t-il des effets différents ? Quelles sont les conséquences pour l'hospitalisation ?

**M. René-Paul Savary.** – L'obligation de vaccination pour les soignants ne devrait-elle pas avoir pour corollaire une obligation pour les personnes fragiles, en particulier les plus de 70 ans ? Quel statut auront les personnes contre-indiquées pour la seconde dose : auront-elles le passe ?

**M. Patrick Kanner.** – Je déplore que le ministre ne puisse pas rester plus longtemps, de façon que notre débat se déroule dans de bonnes conditions. Le décret que le Gouvernement vient de prendre est illégal, parce que la loi du 31 mai avait prévu un passe

sanitaire uniquement pour les grands rassemblements, et qu'il est désormais prévu pour les petits rassemblements : des recours ont été déposés au Conseil d'État, qu'en pensez-vous ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Des parlementaires ont proposé l'obligation vaccinale, j'espère que nous pourrions en débattre – il faut pour cela que le Gouvernement lève le gage de l'article 40 de la Constitution, en êtes-vous d'accord ? Patrick Kanner a écrit au Président de la République pour demander un tel débat. Ensuite, comment fait-on pour les centres de vacances pendant l'été ? Et comment comptez-vous, à la rentrée, expliquer aux jeunes qu'ils ne peuvent pas aller au cinéma sans passe, mais qu'ils peuvent prendre le métro ? Enfin, avez-vous prévu d'adapter le passe pour les pays où les gens sont vaccinés, mais dont le passe n'est pas compatible avec le nôtre, je pense aux Franco-Israéliens ?

**Mme Valérie Boyer.** – On peut être pro-vaccin et anti-passe, vous opposez les Français aux uns aux autres avec des décisions qui mettent les Français dans la rue alors que tout le monde veut surmonter cette pandémie. Où en est la situation dans les services de réanimation ? Est-ce que vous formez plus de personnels à la réanimation ? Pourquoi n'autorisez-vous pas davantage de vaccins ? Quelles mesures prenez-vous pour convaincre les personnes les plus fragiles, en particulier les quelque 30 % de personnes fragiles qui ne sont pas vaccinées ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Quand pensez-vous parvenir à une harmonisation des règles européennes pour la vaccination ? Comment, ensuite, les Français peuvent-ils se faire vacciner, sachant que, depuis les annonces du Président de la République, les rendez-vous sont bloqués, ce qui revient à dire que nos concitoyens ne peuvent pas se mettre en règle ?

Enfin, je propose que, pour les petits établissements, comme les petits cafés et restaurants, le gérant ne soit pas tenu pour responsable du fait que sa clientèle ait son passe, mais que la responsabilité soit individuelle, le cafetier ou le restaurateur pouvant difficilement faire davantage, en réalité, qu'afficher les obligations de chacun : qu'en pensez-vous ? Et quel est le fondement scientifique de l'obligation du passe en terrasse, dès lors que la distanciation est respectée ?

**Mme Monique Lubin.** – Plutôt que ces mesures qui ressemblent à une usine à gaz, pourquoi ne pas décider une vaccination obligatoire généralisée, sans passe sanitaire, où chacun prendrait ses responsabilités d'être en règle avec cette obligation ?

**M. André Reichardt.** – Dès lors que la date du 1<sup>er</sup> août est intenable pour que le vaccin soit généralisé et que l'obligation de présenter un passe à l'entrée d'un ERP ait un sens, pourquoi ne pas repousser cette date ?

**M. Jérôme Durain.** – Il semble qu'il y avait des tensions sur les doses, notamment en Bourgogne-Franche-Comté : qu'en est-il ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Le vaccin obligatoire aurait réglé bien des problèmes, alors que vos décisions divisent les Français. Quelle est la responsabilité des élus dans le contrôle des activités qu'ils mettent en place ? Les maires en particulier nous interrogent, mais aussi les présidents d'association, à propos des centres aérés, des centres de loisirs. Quel est, ensuite, votre schéma vaccinal ? Allez-vous mobiliser des moyens supplémentaires, sachant qu'il est devenu très difficile de prendre rendez-vous pour se faire vacciner ?

**Mme Nathalie Goulet.** – A-t-on assez de vaccins, et envisagez-vous d'en stocker pour une éventuelle troisième vaccination ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je compte 26 questions, je vais donc rester plus longtemps que prévu pour vous répondre, même rapidement.

Y a-t-il un risque qu'un nouveau variant apparaisse ? Oui. Des études sur le singe montrent que d'autres mutations sont possibles ; c'est bien parce que des mutations plus dangereuses encore sont possibles que l'on recherche à vacciner la planète entière. Les variants sont apparus l'an dernier en Afrique du Sud et en Inde, où il y a une population dense, peu vaccinée, avec, du fait de la pauvreté, plus d'immuno-déprimés. Plus tôt nous aurons vacciné tout le monde, plus tôt nous serons débarrassés du risque de se retrouver avec un variant plus dangereux encore.

Quelles sont les règles pour les soignants qui ont contracté la covid-19 ? S'ils ont contracté le virus entre 11 jours et 6 mois avant la date considérée, ils obtiennent un équivalent du passe sanitaire ; s'il y a plus de 6 mois, ils doivent être vaccinés avec une dose : c'est la même règle pour les soignants que pour le reste de la population française.

**Mme Laurence Cohen.** – Ma question portait sur les statistiques : ceux qui obtiennent le passe du fait d'un covid de moins de six mois, les comptez-vous dans les 40 % non vaccinés ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – La plupart ayant été contaminés il y a 18 mois, ils sont comptabilisés dans les 40 % s'ils ne se vaccinent pas.

Sur les soignants qui ont été vaccinés à l'étranger quand ils étaient en mission, la réponse vaut pour l'ensemble des Français de l'étranger qui ont été vaccinés : partout, nos consulats et ambassades ont encouragé les Français à se faire vacciner, avec des vaccins reconnus par l'Agence européenne du médicament...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Y compris avec des vaccins qui n'étaient pas reconnus...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous encourageons à la vaccination, mais nous n'avons pas distribué de vaccins Sputnik dans les ambassades en Russie ! Tous les Français vaccinés avec des vaccins non reconnus par l'Agence européenne du médicament ne sont pas reconnus comme vaccinés. Mais nous travaillons d'arrache-pied avec les scientifiques pour qu'avec un seul booster contenant de l'ARN messenger, ils puissent être protégés et obtenir le passe après une semaine.

Pourquoi est-ce que nous ne parlons guère des risques de contournement liés à l'isolement contraint ? Mais parce que le respect actuel de l'isolement est si faible qu'on ne peut plus se contenter d'en rester là.

Nous stigmatiserions les soignants ? C'est votre droit de faire de la politique en le disant, mais pour être de la famille des soignants – j'ai été aide-soignant, j'ai été médecin – je me suis fait vacciner et je ne me suis pas senti stigmatisé pour autant. J'ai réuni les sept ordres professionnels, les huit fédérations professionnelles, tous ont signé une charte appelant à vaccination, y compris à une vaccination obligatoire : pensez-vous que ces organisations stigmatisent les professionnels qu'elles représentent ? Non, nous sommes dans la protection,



et dans ce que l'on appelle une obligation déontologique, éthique, professionnelle, individuelle et collective.

Je n'ai jamais insinué que les difficultés de vaccination outre-mer tenaient au facteur religieux, j'ai dit que, partout dans le monde et depuis que les vaccins existent, il y a plusieurs registres d'opposition, certains sont religieux, d'autres politiques – on le constate dans l'histoire de la vaccination et cela revient à chaque épisode. Vous avez raison de citer les problèmes de confiance liés à la chlordécone aux Antilles, on peut aussi citer le scandale du sang contaminé, le Mediator, il y a dans notre pays une perte de confiance envers l'autorité scientifique qui explique une réticence à se faire vacciner. En tout cas, les équipes se démènent pour vacciner outre-mer, nous continuerons à le faire. Je crois qu'une prise de parole des élus plus positive sur la vaccination et moins péjorative envers l'action de l'État contribuerait à donner confiance aux gens.

En quoi le variant delta est-il plus agressif ? Sa charge virale étant multipliée par mille, il est plus contagieux, plus agressif.

Où en sont les admissions en réanimation ? Le stock de patients en réanimation continue de baisser, mais la baisse s'est ralentie dans cinq régions et, surtout, le facteur de reproduction du virus est à 1,3 ; nous sommes repartis à la hausse, le flux augmente à nouveau et cela va se traduire dans les stocks.

Le débat sur la vaccination obligatoire est légitime. Je viens d'interroger le ministre des relations avec le Parlement sur la levée du gage, j'attends sa réponse – vous aurez une réponse rapide, le sujet n'est pas de ma responsabilité ministérielle. Je crois au débat de fond et j'entends les propositions, je vous confirme que la vaccination obligatoire n'est pas notre choix, y compris pour les personnes âgées. La vaccination obligatoire est facile à faire pour les nourrissons, l'acte est contrôlable, en particulier lors de l'administration des aides sociales et familiales, de l'accès à la crèche ou à d'autres modes de garde. Mais pour les adultes, c'est bien plus compliqué, et aucun pays n'a choisi la vaccination obligatoire : vous adresseriez une amende à un adulte chaque fois qu'il sort de chez lui ? Et aux personnes âgées, vous leur diriez qu'elles n'ont plus le droit de sortir de chez elles ?

**M. René-Paul Savary.** – Pourquoi pas le non-remboursement des soins ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Alors là, je dis non ! Je ne vais pas refuser de soigner un malade, du seul fait qu'il n'est pas vacciné !

**M. René-Paul Savary.** – Certes, mais il y a bien une solution...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il faut être concret, précis, ce sont des mesures très importantes – en tout cas, sachez que je ne suis pas opposé au débat.

Que faire quand le patient supporte mal la première injection – faut-il poursuivre, ou suspendre ? Attention, la contre-indication à la vaccination n'est pas la douleur à la première injection ni une petite fièvre consécutive, mais elle correspond à des cas très précis et rares : la péricardite, la myocardite, l'hépatite sévère ayant entraîné hospitalisation à la suite d'une injection d'ARN messenger, les antécédents de maladie de Kawasaki chez l'enfant, et l'allergie au polyéthylène-glycol, qu'on trouve dans le vaccin ARN messenger et qui concerne... 8 Français à ce jour. Si un médecin établit une contre-indication en arguant d'une intolérance à l'Augmentin, elle ne sera pas reconnue, je le précise parce qu'à écouter les

médecins, il y aurait dans notre pays 20 % d'intolérants aux antibiotiques, alors que les enquêtes précises montrent que le pourcentage est en réalité de 3 %. Ces contre-indications précises sont étayées par le conseil scientifique, par le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale, par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)... La grossesse n'est pas une contre-indication, l'allaitement non plus, ni l'immuno-dépression.

**M. René-Paul Savary.** – Quel statut auront les contre-indiqués, au regard du passe sanitaire ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Ils auront un certificat d'expertise et de reconnaissance, nous sommes en train d'arbitrer, avec l'avis des scientifiques, pour savoir s'ils auront un passe sanitaire assorti de la condition de porter un masque FFP2.

Le décret que nous avons pris est-il illégal ? Le Conseil d'État est saisi, nous verrons ce qu'il dira.

Où en sont les services de réanimation ? Vous vous doutez bien que l'été n'est pas la saison la plus simple pour mobiliser tous les effectifs. J'ai augmenté autant qu'il m'était possible le nombre d'internes, cependant cela représente encore peu de réanimateurs, qui d'ailleurs ne seront parfaitement opérationnels qu'à la fin de leur internat, même s'ils commencent à travailler dès maintenant. Nous avons formé beaucoup de soignants aux techniques de réanimation, comme nous l'avions fait l'été dernier. Cependant, chaque fois qu'on me pose la question sur le nombre de lits en réanimation, je répète que l'objectif, ce n'est pas d'augmenter ce nombre, mais bien de diminuer celui de malades qui peuvent en avoir besoin : nous avons toujours adapté le nombre de lits en réanimation, il ne nous en a pas manqué, notre objectif reste de prévenir la maladie.

Nous continuons d'aller vers, nous menons une campagne pour la vaccination partout dans le territoire, les services ont envoyé des millions de SMS, des courriers, nous déployons des barnums dans les villes, dans les centres commerciaux, tout cela est coûteux et je remercie les ARS, l'Assurance maladie et les quelque 900 associations avec lesquelles nous avons contractualisé.

La coordination européenne est complexe à établir dès lors que tous les pays n'ont pas adopté les mêmes mesures de protection, en tout cas nous sommes convaincus qu'avoir contracté le virus et recevoir une dose de vaccin, c'est déjà plus de protection que de ne pas avoir été malade. Ce matin, 200 000 créneaux ont été ouverts pour la vaccination, dans 30 000 centres et pour les 48 prochaines heures. Ce matin, dans un périmètre de 500 mètres, une vingtaine de créneaux sont disponibles dans l'heure. Je ne prétends pas que des créneaux soient disponibles partout, mais nous continuons à en ouvrir.

Pour employer une expression de joueur de poker que j'ai été, nous allons faire *all-in*. Je demande aux centres de vaccination, aux pharmaciens, dans les dix jours qui viennent, d'ouvrir un maximum de créneaux, pour que ceux qui avaient pris des rendez-vous en août puissent se faire vacciner plus tôt. Nous allons proposer massivement des vaccinations sans rendez-vous, avec un objectif de 3 à 5 millions de primo-vaccinations. Cinq millions, c'est le nombre de demandes enregistrées à date. Je fais un point régulier avec mes équipes.

Faire appel à la responsabilité individuelle, cela revient à une absence de contrôle ou alors à des contrôles inopinés. Un passe sanitaire sans contrôle systématique, c'est aussi perméable qu'un abonnement Netflix familial... Il faut un encadrement.

Le passe sanitaire sera mis en œuvre à la promulgation de la loi, et non au 1<sup>er</sup> août. Le Premier ministre a annoncé de la souplesse au cours de la première semaine de mise en œuvre du dispositif, ce qui est totalement inédit. Nous n'allons pas nous mettre à sanctionner en masse.

J'ai été interrogé hier à l'Assemblée nationale sur le courriel envoyé en Franche-Comté, qui a été très vite corrigé. Il pouvait laisser croire à une stratégie de lissage des premières injections entre les mois de juillet et d'octobre. Cela aurait impliqué d'arrêter les rendez-vous. Je vous l'ai dit, nous sommes, au contraire, dans le *all-in* : il faut réaliser autant de primo-vaccinations que possible dès maintenant, quitte à en avoir moins à la fin août. Des doses supplémentaires ont été envoyées, et nous allons déstocker massivement.

La responsabilité des élus est une responsabilité de l'employeur vis-à-vis des salariés de la collectivité, ou de l'organisateur dans le cadre d'un établissement recevant du public qui accueille un événement. Cette question est traitée dans le texte, et vous aurez l'occasion d'en débattre.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous vous remercions pour vos réponses.

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

Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales et de Mme. Catherine Di Folco, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

### **Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique Covid-19**

*Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement*

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

*La réunion est close à 11 h 45*

**Vendredi 23 juillet 2021**

### **Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement*

**Samedi 24 juillet 2021**

**Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire –  
Examen des amendements au texte de la commission des lois sur les articles  
délégués au fond (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement*

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

**Mardi 20 juillet 2021**

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

*La réunion est ouverte à 14 h 25.*

**Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de  
la résilience face à ses effets – Examen des amendements au texte de la  
commission mixte paritaire**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous allons examiner les amendements du Gouvernement au texte de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

*Les avis de la commission sur les amendements du Gouvernement sont repris dans le tableau ci-après :*

<b>Article 5 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	7	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 15</b>			
Le Gouvernement	19	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	20	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 19 quater</b>			
Le Gouvernement	4	Correction d'une référence erronée	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	3	Clarification de l'entrée en vigueur des dispositions introduites par l'article	<b>Favorable</b>
<b>Article 20 bis AA</b>			
Le Gouvernement	8	Suppression de gages	<b>Favorable</b>
<b>Article 22 A</b>			
Le Gouvernement	9	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 22</b>			
Le Gouvernement	1	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 22 bis K</b>			
Le Gouvernement	30	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>

<b>Article 22 bis</b>			
Le Gouvernement	24	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 24</b>			
Le Gouvernement	10	Amendement de coordination	<b>Favorable</b>
<b>Article 26 A</b>			
Le Gouvernement	18	Suppression d'un gage	<b>Favorable</b>
<b>Article 27</b>			
Le Gouvernement	2	Correction d'une référence	<b>Favorable</b>
<b>Article 29 bis AC</b>			
Le Gouvernement	5	Suppression de gages	<b>Favorable</b>
<b>Article 31 B</b>			
Le Gouvernement	6	Suppression de gages	<b>Favorable</b>
<b>Article 40</b>			
Le Gouvernement	23	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 41</b>			
Le Gouvernement	11	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	25	Amélioration rédactionnelle	
<b>Article 45 quinquies E</b>			
Le Gouvernement	29	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 46 bis</b>			
Le Gouvernement	31	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 48</b>			
Le Gouvernement	27	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 49</b>			
Le Gouvernement	28	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 52</b>			
Le Gouvernement	22	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 54 bis</b>			
Le Gouvernement	21	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 58 A</b>			
Le Gouvernement	12	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>

<b>Article 58 J</b>			
Le Gouvernement	13	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 59</b>			
Le Gouvernement	17	Amélioration rédactionnelle	
Le Gouvernement	26	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 62 bis</b>			
Le Gouvernement	14	Correction d'une référence	<b>Favorable</b>
<b>Article 64 ter</b>			
Le Gouvernement	15	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>
<b>Article 69 bis</b>			
Le Gouvernement	16	Amélioration rédactionnelle	<b>Favorable</b>

**M. Philippe Tabarot, rapporteur.** – Il est très désagréable que nous n'ayons reçu les amendements du Gouvernement qu'hier soir, d'autant que ceux-ci sont pratiquement tous de forme. Leur transmission aurait pu avoir lieu plus tôt...

Le Gouvernement a essayé de modifier plus substantiellement un dispositif issu d'un amendement déposé par notre collègue Olivier Jacquin. Nous avons appelé nos collègues de l'Assemblée nationale : ils n'étaient pas plus favorables que nous à cette modification. Le Gouvernement y a renoncé.

La CMP a duré neuf heures. Nous avons essayé, dans la mesure du possible et de manière très soudée, de défendre les amendements du Sénat. Nous n'y sommes pas toujours parvenus, mais, globalement, nous avons pu conserver un nombre important des améliorations que nous avons apportées au texte. Nous avons avancé avant et durant la CMP de manière très solidaire.

Comme nos collègues de l'Assemblée nationale, nous souhaitons une CMP conclusive, mais nous avons essayé de nous préserver des marges de négociation.

Nous avons essayé de faire au mieux. Nous avons défendu tous les amendements bec et ongles. Nous avons cherché à ce que le texte soit le plus équilibré possible. Nous avons obtenu de belles avancées. Nous pouvons être collectivement fiers du travail accompli ensemble.

**M. Pascal Martin, rapporteur.** – Sur la forme, je regrette la légèreté de la méthode du Gouvernement sur ces amendements, même s'il s'agit d'amendements rédactionnels ou de clarification.

Deux amendements, relatifs au recul du trait de côte et à la protection des données concernant l'usage de drones, à l'article 69 bis, allaient au-delà d'un souci de clarification. Nous avons tenu bon, et le Gouvernement a fait machine arrière.

La CMP a été exceptionnellement longue. Je m'en souviendrai, d'autant que c'est la première à laquelle je participais... Je regrette que les relations avec le rapporteur général

de la commission spéciale de l'Assemblée nationale aient été tendues. Nous aurions pu l'éviter, mais chacun était dans son rôle.

Nous avons essayé de satisfaire l'intérêt général et d'aboutir au texte le plus performant possible pour nos administrés.

Le bicamérisme trouve tout son sens lors des CMP. Les sénateurs membres de la CMP ont défendu avec conviction et détermination les positions que nous avons tenues en commission comme en séance publique, même si nous avons dû faire des concessions. Quoiqu'il en soit, des points que nous souhaitions vraiment voir figurer dans le texte définitif ont été retenus.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Le texte est loin d'être satisfaisant au regard des enjeux. Toutefois, nous pouvons collectivement nous réjouir du résultat obtenu, compte tenu du débat très ardu que nous avons mené. Je n'avais jamais participé à une CMP aussi longue et aussi difficile. Il y avait de la tension dans l'air...

Ce texte n'est ni celui du Sénat ni celui de l'Assemblée nationale. C'est un texte de compromis, mais il va dans le bon sens.

Il ne faut pas écouter ce que disent certains ministres, notamment Mme Pompili, au sujet du Sénat. Nous sommes loin d'être des écolo-sceptiques. Nous avons largement fait la preuve de notre bonne volonté. Nous avons pris nos responsabilités et fait notre part du travail.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je veux remercier nos rapporteurs.

Le Sénat a choisi la bonne méthode en ne retenant pas le format de la commission spéciale et en laissant l'expertise du texte aux commissions permanentes. Même si celles-ci n'avaient ni les mêmes vues ni le même objectif, les efforts qu'elles ont consentis ont permis d'aboutir à une CMP conclusive.

Nous avons prouvé, au travers de celle-ci, que le bicamérisme avait tout son sens.

*La réunion est close à 14 h 40.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 21 juillet 2021****- Présidence de M. Vincent Éblé, vice-président -***La réunion est ouverte à 11 heures.***Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 (nouvelle lecture) – Examen du rapport**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous examinons, en nouvelle lecture, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020. C'est un texte particulier, qui ne fait que constater la situation des comptes de l'État. Suite à son rejet en première lecture dans notre assemblée, et à l'échec de la commission mixte paritaire, il fait l'objet d'une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Comme vous le savez, le Sénat a décidé de ne pas adopter ce texte le 15 juillet dernier. La France a connu en 2020 une récession historique, avec un recul de 7,8 % du PIB, soit davantage que notre grand voisin et partenaire historique, l'Allemagne. Évidemment, cela s'accompagne d'une ampleur inédite des comptes publics. Le solde des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales est devenu déficitaire en 2020 et le budget de l'État a affiché un déficit inédit de 178 milliards d'euros.

Un soutien important et inédit a été accordé aux ménages et aux entreprises, avec plus de 40 milliards d'euros dépensés sur la seule mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Le Sénat a voté ces mesures de soutien, qu'il s'agisse du fonds de solidarité, de l'activité partielle ou des prêts garantis par l'État (PGE).

Les effets de la crise ont été absorbés à plus de 80 % par les administrations publiques. Cela a permis de protéger globalement le revenu des ménages, resté quasiment stable pendant la crise : c'est une belle satisfaction pour les Français. Il n'en est pas de même pour les entreprises, qui ont connu des pertes de revenus de 20 % en moyenne. Les administrations françaises n'ont pas absorbé ces pertes dans des proportions équivalentes à celles de l'Allemagne ou à l'ensemble de la zone euro.

La situation est plus complexe pour la France parce que nous n'avons pas les mêmes manœuvres budgétaires que l'Allemagne. Nous sommes moins intervenus sur fonds publics et davantage par le biais des PGE.

C'est un point de désaccord antérieur à la crise entre le Sénat et le Gouvernement : ce dernier a fait preuve d'une volonté insuffisante de redresser les comptes publics et de réduire la dépense publique, ce qui a réduit nos marges de manœuvre lorsque la crise est survenue. L'objectif de réduction de 50 000 emplois publics sur le quinquennat a également été abandonné.

Nous avons voté les quatre projets de lois de finances rectificatives pour 2020, avec des apports significatifs du Sénat, notamment des mesures de soutien essentielles pour les ménages et les entreprises.

Du point de vue du respect de l'autorisation parlementaire, si l'exécution des crédits en tant que telle sur l'année 2020 ne pose pas de difficulté particulière, les reports massifs de 36 milliards d'euros en fin d'année, s'ils ne sont pas interdits, conduisent à s'interroger sur la sincérité des lois de finances.

La commission mixte paritaire, réunie le 15 juillet dernier, a constaté le désaccord persistant entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Sans surprise, l'Assemblée nationale a, le 20 juillet, adopté le texte en des termes identiques à ceux qui avaient été retenus en première lecture.

Par cohérence avec notre vote en première lecture, je suggère que notre commission propose au Sénat de ne pas adopter ce projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 et donc, en conséquence, de ne pas adopter les articles le composant.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous remercie.

La commission propose au Sénat de ne pas adopter, en nouvelle lecture, le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020. En conséquence, elle propose au Sénat de n'adopter aucun des articles du projet de loi.

*La réunion est close à 11 h 10.*

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

**Mardi 20 juillet 2021**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi (A.N. XV<sup>e</sup> législature) relatif à la gestion de la crise sanitaire, sous réserve de sa transmission.*

**Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Philippe Bas, Mme Chantal Deseyne, M. Philippe Bonnecarrère, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, Mme Laurence Rossignol et M. Martin Lévrier, comme membres titulaires, et de Mme Catherine Deroche, Mme Florence Lassarade, Mme Catherine Di Folco, M. Hervé Marseille, M. Jean-Yves Leconte, Mme Véronique Guillotin 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 relatif à la gestion de la crise sanitaire.*

**Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons deux amendements du Gouvernement, l'amendement n° 1736 à l'article 73 *ter* et l'amendement n° 1734 à l'article 56, qui ont été déposés sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS ».

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION (SUITE)**

**Article 73 *ter***

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n° 1736 du Gouvernement reprend et prolonge une disposition adoptée par la commission.

L'enjeu est l'interprétation des notions de prise illégale d'intérêt et de conflit d'intérêts, qui opposent parfois un intérêt public à un autre. Ainsi, des élus délégués de leur

collectivité au sein d'une entreprise publique locale (EPL) ou d'une mission locale ne peuvent prendre part aux délibérations ayant trait à ces organismes. Interrogé sur le sujet lors de son audition, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Didier Migaud, a fait part de son souhait que la loi soit clarifiée afin de sécuriser la pratique des élus locaux et de faire en sorte que les collectivités puissent continuer à être représentées par des élus au sein d'organismes extérieurs.

Nous espérons que la question sera abordée d'une manière plus globale lors de l'examen du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

L'article que nous avons introduit en commission fixe un cadre général applicable aux élus représentant une collectivité dans un organisme extérieur. Au-delà des EPL, nous avons visé le cas des établissements publics locaux, des missions locales et des maisons de l'emploi. Le Gouvernement, avec le même objectif de sécurisation, propose dans cet amendement une rédaction plus large, qui rendrait inutile de viser des instances spécifiques.

Il y a cependant une différence d'approche entre nous et le Gouvernement. Celle de la commission interdit aux élus concernés de participer aux commissions d'appel d'offres lorsque la structure où ils siègent est candidate à un marché, ainsi qu'aux délibérations portant sur leur rémunération en tant que mandataires sociaux d'une société d'économie mixte. Le Gouvernement y ajoute l'interdiction de participer au vote sur leur désignation et, surtout, aux délibérations relatives aux aides financières apportées par la collectivité à la structure concernée.

Une telle mesure pourrait à nos yeux poser des problèmes de quorum si tous les élus représentant leur collectivité dans une structure devaient se déporter au moment du vote du budget.

Après avoir revu sa copie, le Gouvernement propose par cet amendement une solution acceptable : si l'élu concerné ne peut participer à la délibération portant sur l'octroi d'une subvention à la structure où il représente sa collectivité, il pourra participer au vote du budget. Je propose d'émettre un avis favorable sur cet amendement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1736.*

#### **Article 56 (précédemment réservé)**

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n° 1734 rectifié du Gouvernement porte sur la métropole Aix-Marseille-Provence. Le texte initial créait une accroche pour répondre à un recours formé par le préfet des Bouches-du-Rhône, de nature à bloquer le fonctionnement de la métropole. La métropole a en effet reçu 208 délégations de gestion de ses communes membres dont la légalité peut être mise en doute.

Le Gouvernement reconnaît pour ce cas particulier un problème qu'il refuse de prendre en compte sur l'ensemble du territoire... Les échanges en séance avec la ministre promettent d'être intéressants !

Transmis vendredi dernier, cet amendement ouvre à cette métropole la possibilité de restituer certaines de ses compétences à ses communes membres.

Il limite également les possibilités de délégation de compétences de la métropole à ses conseils de territoire, qui sont les six anciens établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de la métropole.

L'amendement prévoit enfin des possibilités dérogatoires de révision des attributions de compensation, selon deux modes : le premier impliquerait très significativement la chambre régionale des comptes, le second permettrait à la métropole de modifier unilatéralement les attributions de compensation dans la limite de 5 % des recettes réelles de fonctionnement des communes – sans discussion possible sur le niveau retenu. La décision serait prise à la majorité simple, mais rien n'est précisé en cas d'absence de majorité.

Sur la forme, il nous semble hasardeux d'introduire une modification aussi substantielle de la gouvernance de la métropole dans un amendement de séance, sans que la commission ait pu entendre tous les acteurs concernés. Sur le fond, l'amendement offrirait à la métropole la possibilité de se voir attribuer de très larges compétences, ce qui nous semble poser question quant à l'équilibre institutionnel de celle-ci ; par ailleurs, ce mécanisme dérogatoire de révision des attributions de compensation paraît quelque peu osé.

J'estime néanmoins que cet amendement, qui a fait l'objet d'une discussion avec les acteurs locaux, est un début de réponse à une situation qui doit évoluer. Je souhaite que la navette parlementaire soit mise à profit pour améliorer la rédaction, en concertation étroite avec les parties concernées. À ce stade, avis défavorable.

**M. Guy Benarroche.** – Cet amendement ne répond pas à la demande des maires, en particulier celui de la ville-centre, Marseille, qui représente 48 % de la population des Bouches-du-Rhône.

L'ancienne communauté urbaine de Marseille (CUM) est devenue le conseil de territoire n° 1 au sein de la métropole. Celui-ci regroupe 17 communes, dont Marseille, qui avaient depuis longtemps transféré certaines compétences, notamment en matière de voirie de proximité, d'éclairage public ou de tourisme.

En l'état, cet amendement ne permet pas à Marseille – qui représente 90 % de la population de ce territoire – de récupérer ces compétences, pas plus qu'à d'autres maires de ce conseil de territoire qui en ont fait la demande.

Certes, la question du fonctionnement de la métropole ne sera pas réglée par un amendement de séance, mais il est inutile d'aggraver les difficultés existantes en bloquant toute progression sur ce sujet, dans l'attente d'une prochaine loi sur les métropoles. Le Groupe Écologiste – Solidarités et Territoires (GEST) votera contre cet amendement.

**M. Alain Richard.** – Le dépôt très tardif de cet amendement est malheureux, mais le problème est identifié depuis trois ou quatre ans. Une table ronde organisée par Françoise Gatel et Mathieu Darnaud, alors rapporteurs du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, avait notamment mis en évidence une urgence spécifique sur la question de la voirie.

Réticent depuis le début à la création d'une métropole à Marseille, ce dont je m'étais ouvert au Premier ministre de l'époque, Jean-Marc Ayrault, j'estime qu'il faut à tout le moins soigner ce symptôme particulier. La lecture du texte à l'Assemblée nationale n'aura pas lieu avant plusieurs mois ; il serait donc malheureux que le Sénat vote contre cet

amendement plutôt que d'en améliorer la rédaction. Ce faisant, il pourrait poser un premier jalon avant l'examen du texte par l'Assemblée nationale.

**M. Stéphane Le Rudulier.** – La métropole ayant été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la question des compétences est un débat ancien. Cet amendement a l'inconvénient de couper court aux travaux de la commission sur la réforme métropolitaine lancée il y a un an par la présidente Martine Vassal. Un consensus des élus locaux sur le retour des compétences de proximité est possible, à condition de bien les définir d'emblée.

Un autre débat porte sur l'organisation déconcentrée de la métropole. Les conseils de territoire sont des instances consultatives, puisqu'ils formulent des avis et non des délibérations. On peut se demander si leur gouvernance politique a encore du sens ; néanmoins, ces organes recouvrent des services déconcentrés, notamment pour les compétences opérationnelles mutualisées, comme l'eau et l'assainissement ou la gestion des déchetteries. La réforme doit donc inclure la réorganisation de ces services, pour ne pas rompre le lien de proximité.

Enfin, j'évoquerai les attributions de compensation : la redistribution au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence peut sembler excessive par comparaison avec les autres métropoles. Néanmoins, ouvrir la possibilité d'un retour aux communes des compétences de proximité est un signal positif et permet d'engager la discussion. La mesure me semble toutefois prématurée.

**M. Alain Richard.** – Sans jouer les oiseaux de mauvais augure, il me semble difficile d'envisager l'adoption d'un texte sur le sujet avant 2023.

**M. Stéphane Le Rudulier.** – La présidente Vassal estime que la concertation peut aboutir, entre fin septembre et début octobre, à un projet de délibération du conseil de la métropole sur la répartition des compétences entre communes, conseils de territoire et métropole. La question à régler est celle des conseils de territoire et des compétences opérationnelles mutualisées. Guy Benarroche a rappelé l'histoire de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, devenue conseil de territoire n° 1, mais les cinq autres conseils de territoire n'ont pas la même histoire ni les mêmes logiques, notamment sur la voirie.

Nous aurions donc une première mouture au début de l'automne, dans la perspective de la commission mixte paritaire.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Comme Alain Richard l'a rappelé, la discussion au Sénat sur ce sujet a commencé lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique. Comme pour la métropole du Grand Paris, le constat d'un dysfonctionnement, ou du moins de blocages, est unanime. La situation est aggravée par le recours gracieux formé par le préfet, indiquant que les délégations de gestion, dans leur forme et leur nombre actuels, ne seront plus possibles. La métropole est en grande difficulté.

La commission, cher Alain Richard, n'est pas muette sur le sujet puisqu'elle a adopté un amendement de Stéphane Le Rudulier visant à prolonger les délégations de gestion, avec la date butoir de janvier 2023, pour laisser le temps aux élus locaux de trouver un accord. Il serait inefficace de régler les choses depuis Paris ; nous sommes sensibles à la volonté des élus de travailler ensemble. La situation est mûre pour cela.

L'amendement du Gouvernement a le mérite de poser un cadre, et la navette doit être mise à profit par les acteurs locaux pour élaborer une proposition consensuelle. Mais en l'état, nous ne pouvons l'accepter, car il décrète des modalités de révision des attributions de compensation tout à fait inédites. Il faut sans doute le lire, si ce n'est comme une provocation, du moins comme et une incitation à agir...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1734 rectifié.*

*La commission a donné les avis suivants :*

<b>Article 73 ter</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	1736	<b>Favorable</b>
<b>Article 56</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	1734 rect.	<b>Défavorable</b>

### **Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons à présent, en nouvelle lecture, le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 9 juillet 2021, l'Assemblée nationale a achevé le 13 juillet dernier l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Sur les 36 articles que comprenait le projet de loi, 19 restaient encore en discussion. L'Assemblée nationale a adopté 6 articles sans modification et confirmé une suppression. Elle a adopté les 12 articles restants avec des modifications substantielles, en revenant, pour l'essentiel, à sa rédaction initiale, alors que nous avons beaucoup travaillé avant la commission mixte paritaire. Nous sommes donc face à un écueil pour les dispositions relatives au terrorisme, qu'il s'agisse de l'article 2 ou des articles 3 et 5 qui sont liés entre eux.

Avec mon homologue de l'Assemblée nationale, nous étions très proches d'un accord de principe avant la commission mixte paritaire. Mais l'intransigeance du Gouvernement a rendu inévitable l'échec de la commission mixte paritaire. Cette intransigeance s'est confirmée en nouvelle lecture, car les députés sont revenus au texte initial comme si le Sénat n'avait rien fait !

Je rappelle que notre principal point de désaccord porte sur les modalités de suivi des personnes condamnées pour des actes de terrorisme sortant de détention. Notre commission a déjà beaucoup travaillé sur ce sujet à l'occasion de l'examen de textes qui ont été discutés au Parlement et fait l'objet des mêmes argumentations au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Le dernier texte discuté a été proposé par le président Buffet et rapporté par notre collègue Muriel Jourda.

Nous sommes d'accord avec les députés et le Gouvernement sur le constat : les dispositifs existants ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant de ces personnes, qui représentent pourtant une menace majeure pour notre société. Je rappelle que le procureur du parquet national antiterroriste (PNAT) a estimé à près d'un quart des terroristes sortant de détention le risque de récidive et le nombre de personnes d'une extrême dangerosité. Cela représente, pour les trois ans à venir, 60 personnes sur 240, que l'on ne peut pas laisser dans la nature.

Deux réponses existent : le Gouvernement et l'Assemblée nationale proposent d'allonger la durée des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas) à deux ans afin d'assurer la surveillance de ce public, tout en instaurant une mesure judiciaire qui se concentrerait sur leur réinsertion. Nous proposons, quant à nous, de remettre la loi votée en juillet dernier sur le métier, en instaurant une mesure judiciaire d'ensemble à visée non pas seulement de réadaptation sociale, mais également de surveillance de l'individu.

Nous étions éventuellement prêts à envisager une évolution sur les deux ans, malgré nos doutes quant à la constitutionnalité de la mesure – la jurisprudence du Conseil constitutionnel et le commentaire qui en a été fait et que nous avons maintes fois rappelés fait regarder comme inconstitutionnel l'article 3 tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale – mais uniquement si parallèlement était mis en place un suivi judiciaire renforcé. Nous considérons en effet que les mesures de suivi judiciaire présentent plusieurs avantages : prononcées par un juge, elles offrent des possibilités de surveillance plus longue et potentiellement plus contraignante ; elles présentent des garanties plus importantes pour les individus concernés, car elles sont prononcées à l'issue d'une procédure contradictoire ; enfin, elles permettent d'associer aux mesures de surveillance des mesures sociales visant à favoriser la réinsertion de la personne, ce qui leur confère un caractère d'ensemblier.

L'Assemblée nationale n'a pas souhaité donner suite à nos multiples propositions de compromis : pas moins de six de notre côté, autant que nos collègues députés, qui sont chaque fois revenus à leur texte initial, légèrement modifié. Nous avons tout tenté, et l'on nous a clairement fait comprendre que l'opposition frontale émanait du Gouvernement.

Face à cette position de la majorité gouvernementale, nous vous proposerons de supprimer les prolongations des Micas à l'article 3 pour des raisons de cohérence, mais d'adopter à l'article 5 la nouvelle proposition de rédaction discutée avec les députés préalablement à la CMP, témoin de notre volonté d'avancer. Il s'agit, en vue d'assurer la bonne articulation entre les mesures judiciaires et les mesures administratives, de prévoir que, lorsque la mesure de sûreté comprend des obligations qui sont similaires à celles qui sont prononcées dans le cadre des Micas, les premières ne peuvent entrer en vigueur que lorsque les secondes sont levées.

Nous vous proposons également de rétablir le texte du Sénat sur l'article 2 : il permet une caractérisation plus précise des locaux annexes au lieu de culte qu'il sera possible de fermer s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture du lieu de culte. Dans une perspective de conciliation avec l'Assemblée nationale, nous suggérons de supprimer la mention de l'accueil habituel de réunions publiques. Étant entendu que les mesures de police administrative ne peuvent concerner des lieux privés, cette mention semble satisfaite.



**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – La partie relative au renseignement soulève moins de difficultés. Elle avait fait l’objet d’un accord entre les rapporteurs, accord qui n’a malheureusement pas survécu à l’échec de la CMP. Ainsi, les députés ont rétabli l’accès des services du second cercle pour l’expérimentation relative à l’interception des données satellitaires, tel que prévu à l’article 11. Ce rétablissement ne constitue pas pour nous un point de blocage, car il faisait partie de l’accord que nous avons trouvé avec le rapporteur de l’Assemblée nationale, d’autant que celle-ci a précisé que les services du second cercle concernés sont ceux dont les missions le justifient et qui seront déterminés « par un décret en Conseil d’État pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). » Dans ces conditions, un tel compromis sur la participation des services du second cercle nous paraît satisfaisant.

En revanche, l’Assemblée nationale a supprimé, en dépit de notre accord sur ce point, le caractère expérimental de l’extension du traitement par algorithme des URL. Or, tant du point de vue technique que, surtout, du point de vue juridique, cette extension ne nous paraît pas possible sans expérimentation préalable. Je rappelle que les URL sont des données de nature mixte qui relèvent à la fois des données de connexion et du contenu des communications et qu’elles font donc légitimement l’objet d’une protection renforcée. La nécessité d’une expérimentation avait été soulignée par la délégation parlementaire au renseignement (DPR) dans son dernier rapport, et je regrette que nous n’ayons pas trouvé d’accord sur ce point. Nous vous proposerons donc de rétablir la version du Sénat à l’article 13.

Outre de nombreuses modifications rédactionnelles, les députés sont revenus sur une précision que nous avons apportée à l’article 15 sur la conservation des données. Vous le savez, le régime français a été nettement remis en cause par la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE), notamment sur l’impact potentiellement très important s’agissant des enquêtes judiciaires. C’est pourquoi nous avons souhaité préciser dans le texte que les données conservées par les opérateurs dans le cadre de leur obligation de conservation permanente – les données relatives à l’identité, les coordonnées de contact et de paiement – restent accessibles aux autorités judiciaires dans le cadre des procédures de réquisitions habituelles, hors procédure d’injonction de conservation rapide. Ces précisions sont importantes pour faciliter le travail des enquêteurs. Nous vous proposons donc de les rétablir.

Enfin, les députés ont renforcé les garanties prévues à l’article 7 relatif à la communication d’information aux services de renseignement par les autorités administratives, et entre services de renseignement, à la suite d’une décision du Conseil constitutionnel du 9 juillet 2021. Ces transmissions de renseignements par les autorités administratives pourront avoir lieu non pas de leur propre initiative, mais uniquement à la demande des services de renseignement. De plus, la transmission des données les plus sensibles sera encadrée ; enfin, les exigences de traçabilité seront renforcées.

Ces précisions paraissent de nature à renforcer l’encadrement de la transmission d’informations par les autorités administratives aux services de renseignement. Je vous propose donc de les adopter en l’état.

Les députés ont par ailleurs adopté conforme l’article 19 relatif aux archives. Nos débats ont été très approfondis sur ce sujet ; le dialogue doit se poursuivre entre les représentants de la profession, les ministères et services concernés, mais nous ne sommes pas appelés à en rediscuter en nouvelle lecture.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie les rapporteurs de ne pas avoir cédé à la mode des questions préalables pour des raisons de convenance d’agenda, d’autant que le sujet a suscité un certain nombre de convergences entre les deux assemblées. Nous regrettons néanmoins que n’ait pas été prise en compte la dernière jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) relative aux échanges de renseignements avec les services étrangers.

Concernant l’article 15, les dispositions prévues ne sont pas suffisantes pour faire face aux enjeux d’accès aux données de connexion. Par ailleurs, nous déplorons que le texte ait été adopté conforme s’agissant de l’accès aux archives. Pour ce qui est de l’expérimentation des nouvelles techniques de renseignement, en particulier les URL, nous soutenons la position de la rapporteur.

En outre, le texte tel qu’il résulte des travaux du Sénat ou de l’Assemblée nationale ne prend pas suffisamment en compte la nécessité de conjuguer les mesures administratives et les mesures judiciaires qui s’imposent à d’anciens condamnés. Même si nous n’avons pas déposé d’amendements à ce stade, nous considérons que cet élément est important pour garantir l’efficacité et le respect des droits.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous avons raté la marche de peu ! Nous le regrettons sincèrement, car nous avons quasiment trouvé un accord sur le renseignement. Nos points d’achoppement ont été les articles 3 et 5, en particulier la durée des Micas.

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.

Au regard de la règle de l’entonnoir, je vous propose de préciser que ce périmètre comprend les dispositions relatives aux articles restant en discussion ayant trait aux mesures administratives de lutte contre le terrorisme issues de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) ; à l’institution d’une mesure de sûreté à destination des personnes condamnées pour terrorisme sortant de détention ; à l’exploitation et la transmission de renseignements entre services de renseignement et aux services de renseignement ; aux techniques de renseignement ; à la conservation des données par les opérateurs de communications électroniques ; enfin, aux prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-1 reprend à juste titre une réserve d’interprétation du Conseil constitutionnel qui excluait toute discrimination entre les personnes. Dans la mesure où les députés ont décidé de revenir à leur texte initial, nous approuvons le rétablissement de cette mesure : avis favorable.

*L’amendement COM-1 est adopté.*

*L’amendement de clarification rédactionnelle COM-11 est adopté.*

**Article 2**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-12 tend à rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture : il prévoit une caractérisation plus précise des locaux annexes au lieu de culte qu’il sera possible de fermer, la notion de « locaux dépendants » étant trop imprécise. Dans une perspective de conciliation avec l’Assemblée nationale, l’amendement proposé supprime la mention de l’accueil habituel de réunions publiques.

*L’amendement COM-12 est adopté.*

**Article 3**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Puisque l’Assemblée nationale est revenue à son texte initial alors que nous avons accepté le pari de la prolongation des Micas à deux ans, le dispositif se heurte désormais à des obstacles constitutionnels. L’amendement COM-13 tend donc à supprimer la prolongation de cette durée maximale.

*L’amendement COM-13 est adopté.*

**Article 5**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Conformément à la cinquième version de compromis que j’avais proposé au rapporteurs de l’Assemblée nationale, l’amendement COM-14 vise à garantir une meilleure articulation entre la nouvelle mesure de sûreté et les mesures administratives. Il s’agit ainsi de rétablir une mesure de sûreté qui ait une dimension d’ensemble pour le suivi des sortants de prison. Néanmoins, lorsque la mesure de sûreté comprend des obligations similaires à celles qui sont prononcées dans le cadre des Micas, les premières ne peuvent entrer en vigueur que lorsque les secondes sont levées.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Cet amendement est un signe de conciliation envoyé à nos collègues députés.

*L’amendement COM-14 est adopté.*

**Article 7**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-4 prévoit la remise d’un rapport sur la définition d’un cadre légal pour les échanges avec les services de renseignement étrangers. Il est contraire à la position du Sénat en première lecture. Certes, le sujet est particulièrement sensible, mais la DPR va s’en emparer. Donc avis défavorable.

*L’amendement COM-4 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-2 vise à subordonner l’ensemble des transmissions de renseignement entre services à une autorisation du Premier ministre après avis de la CNCTR. Le dispositif proposé par l’article 7 étant suffisamment équilibré, j’émet un avis défavorable.

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

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Même avis défavorable à l’amendement COM-3.

*L’amendement COM-3 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-18 prévoit la détermination, par le Premier ministre, d’orientations sur les échanges d’information avec les services étrangers. Comme nous l’avons indiqué, la DPR s’est saisie de cette question délicate : retrait, sinon avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – La délégation parlementaire au renseignement, dont la présidence est désormais assurée par le Sénat et qui comprend parmi ses membres M. Vaugrenard, s’est réunie le 1<sup>er</sup> juillet dernier, postérieurement à l’examen du texte en première lecture. Cette question difficile a été évoquée ; elle fera l’objet d’un examen attentif de la part de la délégation.

*L’amendement COM-18 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Retrait, sinon avis défavorable à l’amendement COM-19.

*L’amendement COM-19 n’est pas adopté.*

#### *Article 11*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-6 nous paraît satisfait par la rédaction de l’article. Nous en demandons donc le retrait, et à défaut, émettons un avis défavorable.

*L’amendement COM-6 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-5 reprend la position du Sénat en première lecture. Nous avons estimé qu’il était techniquement prématuré de faire participer les services du second cercle à la captation des données de communications satellitaires. Mais compte tenu de l’équilibre que nous avons trouvé avec l’Assemblée nationale, nous sollicitons le retrait de cet amendement, et à défaut, émettons un avis défavorable.

*L’amendement COM-5 n’est pas adopté.*

#### *Article 13*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-7 nous paraît satisfait par le texte même de l’article, puisque les finalités prévues par le I de l’article sont effectivement les seules qui permettront la levée de l’anonymat des données : retrait sinon défavorable.

*L’amendement COM-7 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements COM-8 et COM-15 tendent à rendre expérimental le traitement des URL par voie électronique. Nous sommes

favorables à l'amendement COM-8, sous réserve de sa modification en vue de le rendre identique au nôtre.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'accepte la modification de mon amendement en ce sens.

*Les amendements identiques COM-8 et COM-15 sont adoptés.*

**Article 15**

*L'amendement de coordination COM-16 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.*

**Article 17 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-9 prévoit la possibilité pour la DPR de disposer, chaque année, d'un bilan des recommandations adressées par la CNCTR. Cela pourrait conduire la délégation à être destinataire d'informations sur les opérations en cours.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Ce qui n'est pas possible.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Donc retrait, sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-10 prévoit une audition annuelle du Premier ministre par la DPR. Cette mesure est déjà satisfaite en pratique : retrait, sinon avis défavorable.

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

*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> bis</b>			
M. LECONTE	1	Caractère non discriminatoire des vérifications opérées dans le cadre d'un périmètre de protection	<b>Adopté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	11	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	12	Qualification des lieux annexes au lieu de culte	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 3</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	13	Suppression de la prolongation des MICAS	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	14	Rétablissement d'un suivi judiciaire comportant des mesures de surveillance, mises en œuvre après la fin des MICAS, et des mesures de réinsertion	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
M. VAUGRENARD	4	Remise d'un rapport sur la définition d'un cadre légal pour les échanges avec les services de renseignement étrangers	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	2	Subordination de toute transmission entre services de renseignement à une autorisation du Premier ministre après avis de la CNCRT	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	3	Délai de conservation par les services de renseignement des données issues des autorités administratives	<b>Rejeté</b>
M. VAUGRENARD	18	Détermination par le Premier ministre d'orientations sur les échanges d'information avec les services étrangers	<b>Rejeté</b>
M. VAUGRENARD	19	Contrôle de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sur le respect des orientations données par le premier ministre concernant les échanges d'information avec les services étrangers	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11</b>			
M. LECONTE	6	Nécessité de répondre aux objectifs de l'article pour autoriser l'identification d'une personne	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	5	Suppression du recours de la participation des services du second cercle à l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 13</b>			
M. LECONTE	7	Nécessité de respecter les finalités prévues pour établir un lien avec une personne	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	8	Caractère expérimental de traitement des URL par voie électronique	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	15	Caractère expérimental de traitement des URL par voie électronique	<b>Adopté</b>
<b>Article 15</b>			
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	16	Accès des autorités judiciaires aux catégories de données conservées par les opérateurs	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	17	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 17 bis</b>			
M. VAUGRENARD	9	Possibilité pour la DPR de disposer, chaque année, d'un bilan des recommandations adressées par la CNCTR, afin de savoir si des techniques de renseignement ont été accordées, mises en œuvre ou exploitées en méconnaissance du livre VIII du code de la sécurité intérieure.	<b>Rejeté</b>
M. VAUGRENARD	10	Audition annuelle du Premier ministre par la DPR	<b>Rejeté</b>

*La réunion est close à 9 h 45.*

**Mercredi 21 juillet 2021**

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

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

### Désignation d'un rapporteur

*La commission désigne M. François Bonhomme rapporteur sur la proposition de loi n° 675 (2020-2021) permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce, présentée par Mme Nathalie Goulet.*

### Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 – Examen du rapport d'information

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous vous présentons ce matin le rapport de la mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 et résultant en particulier de la distribution de la propagande électorale.

Le récit des semaines qui ont précédé les élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021 ressemble à la chronique d'un désastre annoncé.

Vous vous en souvenez sans doute, dès la fin du mois de mai dernier, alors que le délai imparti aux candidats pour déposer leurs documents de propagande n'était pas encore expiré ou venait de l'être, plusieurs incidents avaient déjà défrayé la chronique : bulletins de vote et professions de foi retrouvés déposés en vrac dans des halls d'immeuble, bourrés à ras bord dans certaines boîtes aux lettres, jetés à la poubelle, abandonnés dans la nature, voire brûlés – nous en avons eu les preuves photographiques dans plusieurs départements.

Dans les jours et les semaines qui ont suivi et jusqu'au premier tour, les témoignages d'habitants et d'élus, faisant état de graves dysfonctionnements dans la distribution des plis de propagande – principalement dans les régions où celle-ci avait été confiée à la société Adrexo – ont afflué auprès des préfetures et de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Le 16 juin dernier, notre collègue Pierre Louault a interpellé le Gouvernement à ce sujet, lors de la séance des questions d'actualité, se référant aussi à des difficultés rencontrées lors d'une élection législative partielle.

Dès le lendemain du premier tour, nous avons décidé d'entendre le ministre de l'intérieur afin de faire la lumière sur ce qui s'était passé et de vérifier que les mesures nécessaires étaient prises pour assurer le bon déroulement du second tour.

Si le ministre a alors reconnu des dysfonctionnements, il a immédiatement relativisé leur impact sur l'abstention massive constatée au premier tour. Les explications qu'il nous a données sur les défaillances constatées étaient assez confuses et, pour une part, manifestement erronées : sans vouloir l'exonérer de ses responsabilités, nous pouvons considérer qu'il ne disposait pas de tous les éléments d'analyse.

Malgré le scandale et le contrôle redoublé de l'administration, la situation, loin de s'améliorer, s'est aggravée dans l'entre-deux-tours, notamment en ce qui concerne les élections régionales.

Il en est résulté un fiasco sans précédent.

Au terme de ses travaux, la mission d'information constate que les chiffres et la variété des incidents qui ont été relevés dans les jours qui ont suivi le premier comme le second tour ont été manifestement sous-estimés, tant par le ministre de l'intérieur que par les opérateurs chargés de la logistique électorale.

Au premier tour, les chiffres avancés par la société Adrexo – 5 % de non-distribution aux élections départementales et 7 % aux régionales – doivent être confrontés aux remontées des préfetures qui, toutes sans exception, font état de graves difficultés d'acheminement dans les zones couvertes par cette société. Les statistiques fournies par La Poste semblent plus plausibles – 9,5 % de non-distribution pour les deux catégories d'élections. Au total, selon un récent sondage du Cevipof – dont je remercie Éric Kerrouche de nous avoir communiqué les résultats en avant-première –, un quart des Français n'auraient reçu aucun document de propagande électorale avant ce premier tour, avec un écart très net entre les zones qui relevaient de la distribution de La Poste et celles qui incombaient à Adrexo.

Au second tour, de l'aveu même des opérateurs, 27 % des électeurs n'ont reçu aucune propagande pour les élections départementales et 40 % pour les élections régionales, cette proportion atteignant même plus de 90 % dans plusieurs départements. Toutefois, dans les délais impartis nous n'avons pas pu faire une analyse plus fine de ces statistiques ; telle n'était pas non plus notre mission. J'ajoute qu'une assez nette corrélation peut être établie entre la non-réception de la propagande électorale et la hausse du taux d'abstention entre les élections de 2015 et celles de 2021, quoique celle-ci ait bien sûr d'autres raisons.

Nous notons des défaillances en chaîne, dont la responsabilité incombe conjointement au ministère et aux prestataires. Nous avons cherché à mesurer précisément ces dysfonctionnements et à en déterminer les causes.

Pour résumer, les dysfonctionnements constatés tiennent à la fois à certains choix discutables du ministère de l'intérieur et à l'incapacité de certains opérateurs privés d'offrir le niveau et la qualité de service auxquels ils s'étaient contractuellement engagés. La complexité



de l'organisation des opérations de propagande électorale ainsi que la spécificité de la tenue d'une double élection simultanée n'ont manifestement pas été pris suffisamment en considération – les triangulaires, qui plus est, les quadrangulaires, ont favorisé la congestion.

En ce qui concerne la distribution des plis, des défaillances peuvent être constatées aussi bien au niveau de la passation du marché qu'au stade de son exécution. Je rappelle qu'il s'agit d'un accord-cadre, conclu par l'État en décembre 2020, pour quatre ans, pour un montant de 50 millions d'euros par an. Sept lots ont été attribués à la société Adrexo, correspondant à sept régions, et les huit autres lots à La Poste.

Au niveau de la passation du marché, le ministère, selon nous, ne s'est pas donné tous les moyens d'apprécier pleinement la capacité des soumissionnaires à exercer leur mission.

Nous avons examiné soigneusement toutes les pièces du marché, et elles réservent quelques surprises.

Par exemple, Adrexo a déclaré que les services « objet de l'accord-cadre » représentaient 87,5 % de son chiffre d'affaires, alors que la société ne réalisait en fait que 3,3 % de son chiffre d'affaires grâce à la distribution de courrier. La société exerce, en effet, plusieurs types d'activités : la distribution d'imprimés publicitaires non adressés, qui représente la majeure partie de son chiffre d'affaires, le portage de colis et la distribution de courrier adressé. Le chiffre de 87,5 % correspond en réalité à l'addition de la distribution du courrier et d'imprimés publicitaires non adressés. Le ministère n'a pas cherché à en savoir plus, ce qui laisse interrogatif. La distribution de plis adressés implique une organisation et un savoir-faire spécifiques.

De même, le poids accordé dans les critères de sélection aux moyens humains déployés par les candidats pour assurer la prestation ne représentait que 3,2 % de la note globale. Or le ministère était pourtant conscient des fragilités d'Adrexo en la matière : la société – qui avait par ailleurs tout récemment fait l'objet d'une procédure de recapitalisation et de soutien financier – avait clairement indiqué qu'elle aurait recours à l'intérim. Ce fut le cas de façon très majoritaire.

Au stade de l'exécution du marché, ces fragilités se sont révélées au grand jour. Adrexo était extrêmement dépendante du travail temporaire ; or elle a eu du mal à recruter des intérimaires en nombre suffisant, et leur formation s'est révélée expéditive. Le président de l'entreprise d'intérim Gojob, que nous avons auditionné, nous a décrit sa manière de procéder : il recrute des personnels après avoir passé une annonce sur internet, et ces derniers ne suivent pas une réelle formation pour distribuer un courrier adressé.

Dans ses relations avec les routeurs, la société a parfois modifié ses procédures en cours d'opération, désorganisant ainsi toute la chaîne de production, notamment dans la semaine précédant second tour – les responsabilités semblent partagées sur ce point. Enfin, l'encadrement a, semble-t-il, été aux abonnés absents, surtout au niveau local.

Concernant les conditions d'exécution du marché, le ministère n'est pas non plus exempt de reproches. Il a, par exemple, modifié, en pleine campagne, ses instructions à Adrexo sur la distribution du courrier dans les immeubles d'habitation : initialement, la société avait instruction de laisser les plis en tas sur les boîtes aux lettres en cas

d'impossibilité d'identifier la boîte aux lettres des destinataires et, à compter du 25 mai, consigne a été donnée de rapporter ces plis au centre de distribution.

Les difficultés d'acheminement de la propagande ont été aggravées, surtout au second tour, par des défaillances en « amont de la chaîne », c'est-à-dire chez les routeurs qui, désormais, sont chargés dans une majorité de départements d'assurer la mise sous pli.

Malgré des difficultés techniques imputables en partie aux conditions météorologiques, il nous apparaît que le principal prestataire, Koba Global Services, titulaire du marché dans un tiers des départements, n'a pas pris la mesure des efforts à accomplir pour honorer ses engagements.

Bien sûr, il faut aussi prendre en compte les difficultés liées à la brièveté du délai entre les deux tours et à la tenue de deux scrutins simultanés sur la quasi-totalité du territoire national.

En définitive, le système ne pouvait qu'échouer. La Poste n'est pas exempte de tout reproche, mais elle a fait son travail ; elle a même pris en charge, sur les 5 millions prévus, 3,8 millions de plis supplémentaires entre les deux tours pour soulager Adrexo – elle n'a pas pu honorer totalement ses engagements, car les routeurs ont livré les plis avec retard. La distribution qui devait être assurée à partir du jeudi dans les boîtes aux lettres a été systématiquement décalée au vendredi midi, puis au vendredi soir, voire au samedi matin. L'ensemble de la chaîne a dysfonctionné.

L'idée même de recourir, dans le cadre d'un marché public, à plusieurs entreprises ne pose pas de difficulté particulière. Mais il en va autrement de la capacité du soumissionnaire à exercer sa mission. Il ne fait aucun doute que La Poste a un savoir-faire. Qui plus est, elle fait appel à ses personnels : les personnels à temps plein travaillent plus, les personnels à temps partiel travaillent plus pendant la période électorale et elle recourt à quelques agents sous contrat à durée déterminée. En termes de formation, les nouvelles recrues suivent une formation de plusieurs jours et accompagnent un facteur dans sa tournée. Chez Adrexo, les intérimaires ont deux heures de formation, en comptant les modules en ligne ; ils font la distribution sans connaître le terrain.

Permettez-moi de rappeler que le ministre de l'intérieur a indiqué, lors de son audition, avoir été obligé par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) d'attribuer les lots aux deux entreprises soumissionnaires.

**M. Philippe Bas.** – Ce n'est pas vrai.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Effectivement, il n'en est rien. L'Arcep délivre simplement une autorisation à exercer une activité postale ; elle n'a aucune responsabilité dans le choix des entreprises qui se voient confier le marché, pas plus que dans le contrôle des opérations.

Il n'y a qu'un seul prestataire dans certains pays européens ; l'État pourrait tout aussi bien également attribuer l'ensemble des lots à La Poste. La question de fond est la capacité d'établir un cahier des charges suffisamment rigoureux et d'en assurer le contrôle au moment de l'attribution et de l'exécution des marchés.

Le second problème tient à la concomitance de deux élections le même jour sur l'ensemble du territoire national, et surtout à l'entre-deux-tours. Ne faut-il pas prévoir deux semaines entre les deux tours, au lieu d'une semaine ? À défaut, si l'on veut s'en tenir à l'usage, il importe de recourir à des sociétés qui détiennent un savoir-faire.

Au vu de tous ces éléments, nous formulons douze recommandations dans notre rapport d'information.

Recommandation n° 1 : Inviter le ministère de l'intérieur à poursuivre les investigations sur les manquements des distributeurs, notamment de la société Adrexo, et à envisager le cas échéant la résiliation de l'accord-cadre dès cette année.

Recommandation n° 2 : Ne pas exclure, le cas échéant, l'attribution de tous les lots du marché à un même opérateur postal, sans pour autant lui octroyer un monopole ou le soustraire à toute mise en concurrence, ce qui serait contraire au droit européen.

Recommandation n° 3 : Revoir les critères de sélection des candidats au marché de la distribution des plis électoraux pour donner la prépondérance aux moyens opérationnels.

Recommandation n° 4 : Mieux associer l'administration centrale du ministère de l'intérieur à la passation des marchés locaux de mise sous pli, et contrôler le volume des prestations confiées à chaque entreprise de routage au niveau national.

Recommandation n° 5 : Exclure toute dématérialisation intégrale de la propagande électorale.

Recommandation n° 6 : Afin de limiter le nombre de plis non distribués, mieux tirer parti des bases d'adresses des opérateurs postaux pour corriger le fichier des électeurs.

Recommandation n° 7 : Préciser et uniformiser les consignes de distribution à donner aux agents.

Recommandation n° 8 : Préciser, dans les clauses du marché public, les exigences minimales de formation des agents chargés de la distribution.

Recommandation n° 9 : Améliorer les systèmes de *reporting* imposés aux opérateurs, afin de mettre fin aux discordances entre chiffres déclarés et constatés.

Recommandation n° 10 : Informer par tous moyens les électeurs de la publication en ligne des professions de foi des candidats.

Recommandation n° 11 : Permettre aux électeurs qui en feraient la demande expresse de ne recevoir la propagande électorale que sous format numérique.

Recommandation n° 12 : En cas de concomitance de deux élections générales, porter d'une à deux semaines le délai de l'entre-deux-tours.

Vous trouverez dans le rapport d'information tous les éléments statistiques et d'analyse. Je vous rappelle, toutefois, que, pendant vingt-quatre heures, vous n'avez pas le droit de communiquer sur son contenu, conformément aux règles applicables aux commissions d'enquête. Une conférence de presse se tiendra demain, jeudi, à onze heures, et vous recevrez alors le rapport sous forme dématérialisée.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – À la page 73 du rapport d’information, vous indiquez qu’« il appartiendrait au maire, chargé de l’établissement de la liste électorale de la commune, de prendre les décisions appropriées ». Mais, depuis 2019, les maires ne peuvent plus modifier les listes électorales ; il appartient à l’Insee de le faire.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le maire continue d’inscrire les électeurs sur les listes électorales.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Oui, mais il ne peut plus mettre le fichier à jour comme auparavant.

**Mme Marie Mercier.** – Je vous félicite pour la qualité du travail effectué et, surtout, pour le vocabulaire choisi.

À la page 11 du rapport d’information, quelques déclarations du Gouvernement sont décryptées. Les personnes que nous avons auditionnées ont prêté serment. Quelles suites comptez-vous donner aux déclarations du ministre ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Toutes les personnes ont prêté serment, à l’exception du ministre de l’intérieur, qui a été auditionné avant que la mission d’information soit créée, et donc avant d’être dotée des pouvoirs d’une commission d’enquête.

**M. André Reichardt.** – Merci pour ce rapport d’information de qualité.

Le ministre de l’intérieur avait très clairement indiqué que les dysfonctionnements constatés n’avaient pas influé sur le résultat des élections. Force est de constater qu’ils ont eu, à n’en pas douter, une incidence sur le taux de participation, voire sur les résultats des élections. Pouvez-vous nous donner quelques informations à ce sujet ? Connaît-on le nombre de recours déposés par les candidats malchanceux ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Vous trouverez des informations à ce sujet à la page 35 du rapport d’information. Les dysfonctionnements dans la distribution de la propagande électorale peuvent donner lieu à deux types d’actions contentieuses : des protestations électorales, qui doivent être portées devant le juge de l’élection ; des actions en réparation du préjudice causé par les dysfonctionnements allégués, devant le juge administratif de droit commun. Ces deux types de contentieux sont indépendants l’un de l’autre. Le juge électoral ne sanctionne les irrégularités dans la distribution de la propagande électorale que dans la mesure où elles ont altéré la sincérité du scrutin.

M. Combrexelle, que nous avons auditionné, a souligné que le juge statue au cas par cas.

**M. Éric Kerrouche.** – Je remercie la commission du travail de bénédictin réalisé dans des délais très contraints. Le rapport d’information est extrêmement cruel en ce qu’il pointe l’ensemble des manquements constatés dans la chaîne de décision. L’effet boule de neige n’a pas tardé à se manifester dans des proportions accablantes et déconcertantes.

Il sera scientifiquement possible de démontrer la corrélation entre la non-distribution de la propagande électorale dans certains endroits et la sur-abstention.

Je m’explique mal la façon dont a agi le ministère de l’intérieur, avec des manquements importants aussi bien pour ce qui concerne la procédure décisionnelle que

corrective – c’est quasiment une certitude, même si vous ne pouvez pas l’écrire. Pourquoi avoir choisi de se compliquer la tâche dans une situation déjà extrêmement complexe ? Quand bien même l’objectif aurait été de *challenge* La Poste... On le voit bien, la distribution de la propagande électorale est un métier ; un entrepreneur privé ne peut s’en acquitter qu’en y consacrant les moyens nécessaires. Or les moyens humains mis en place par Adrexo n’ont pas été à la hauteur !

L’ensemble des dysfonctionnements constatés nous conduit à engager une réflexion sur les élections à venir.

**Mme Cécile Cukierman.** – Ces travaux ont été menés dans des délais limités, dans le contexte d’une activité législative intense.

Même si les auditions ont montré plusieurs dysfonctionnements, le véritable problème demeure celui de la non-distribution d’une grande partie de la propagande électorale, même s’il est difficile de mesurer exactement le ratio. Il ne s’agit pas d’une question anecdotique, cela a inévitablement joué sur la participation, voire peut-être sur les résultats. La propagande électorale a une réelle importance pour faire vivre et satisfaire nos exigences démocratiques.

Nous avons tous été surpris par l’attachement de nos concitoyens à la distribution papier de la propagande électorale, ce qui remet en cause la dématérialisation immédiate voulue par certains. Il importe au contraire de revoir les procédures, car la distribution des plis adressés nécessite un certain professionnalisme, et donc une formation.

Outre les différentes recommandations, poursuivons notre réflexion afin que nous ne revivions pas à l’avenir la même situation.

**Mme Laurence Harribey.** – Comme l’a dit M. Kerrouche, le rapport est cruel, mais les recommandations, dans leur ensemble, me semblent fades. J’aimerais avoir des explications sur ce décalage.

**M. Patrick Kanner.** – Quelles conséquences tirons-nous de la gestion de cette crise en termes de responsabilité du ministre, qui n’a certes pas prêté serment lors de son audition entre les deux tours des élections ? Il est bon de poser un diagnostic, mais encore faut-il établir une ordonnance. En l’espèce, se pose au moins la question de la responsabilisation du donneur d’ordre ! Or rien ne figure dans le rapport d’information. Ne pourrions-nous pas aller plus loin ? Ou allez-vous nous laisser le soin de réagir sur un plan plus politique ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le rapport est assez clair et entre dans le détail des différents niveaux de responsabilités : il y a plusieurs responsabilités, mais aucune au sens pénal du terme. Il existe incontestablement une responsabilité pour ce qui concerne l’organisation du système, en particulier au moment de la passation du marché national de distribution des plis au mois de décembre 2020. On peut déceler une faiblesse dans l’analyse des candidatures, s’agissant notamment du chiffre d’affaires d’Adrexo, qui, comme je l’ai souligné, a usé d’une forme de manœuvre pour attester sa capacité à distribuer.

Nous avons aussi constaté d’autres difficultés, qu’il s’agisse de la corrélation entre ce marché national et les marchés locaux de routage, de l’imprévisibilité liée à l’apparition de quadrangulaires plutôt que de triangulaires... Le point primordial, c’est bien le choix de

l'entreprise retenue, Adrexo, qui n'était pas en capacité de remplir sa mission. Une autre responsabilité, plutôt collective, tient à la capacité d'organiser deux élections nationales au même moment et dans le délai imparti entre les deux tours.

Chacun interprétera, comme il le veut, la situation sur le plan politique, mais le rôle de la mission d'information était d'abord d'établir les faits, puis de dresser les points de faiblesse. On peut en déduire des responsabilités à tous les niveaux. Je ne cherche à disculper personne, pas plus qu'à accuser quelqu'un en particulier. Mais à ce stade, on y voit plus clair sur tout ce qui n'a pas fonctionné.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je reviendrai sur la question du délai entre les deux tours. Dans le rapport d'information, vous proposez que ce délai soit de quinze jours dans le cas de deux élections conjointes. Cela me paraît bien compliqué : il faudrait distinguer dans la loi le cas d'une double élection de celui d'une élection simple. Par ailleurs, il faut tenir compte des délais incompressibles liés à la fourniture de papier et à l'impression des documents. Même si les choses ont fonctionné ainsi pendant très longtemps, le délai d'une semaine se révèle trop bref. Ne serait-il pas plus judicieux de prévoir systématiquement deux semaines entre les deux tours de chaque élection, et sinon, pourquoi ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – La loi prévoit que les élections régionales et départementales ont lieu le même jour. Si l'on devait maintenir cette règle, il faudrait envisager un passage à quinze jours entre les deux tours, pour des raisons d'organisation. Mais nous ne remettons pas en cause le principe du délai d'une semaine entre les deux tours pour toutes les autres élections.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Sauf pour l'élection présidentielle, dont il n'est évidemment pas question de modifier les règles...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Si les élections départementales et régionales étaient séparées, le délai de huit jours s'appliquerait sans difficulté particulière.

**M. Philippe Bas.** – Je salue la qualité de ce travail qui honore notre institution et démontre notre capacité de travailler vite. Utiliser les pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête et réussir à finaliser les travaux dans un délai aussi contraint est une première ! Il faudra retenir cet enseignement pour l'avenir.

Tout le crédit du travail réalisé par la mission d'information repose sur l'objectivité. Cela explique que les conclusions tirées dans le projet de rapport livrent les faits tels quels à la connaissance du public et en tirent des recommandations dont certaines sont au conditionnel. En effet, la dénonciation de l'accord avec la société Adrexo ne saurait avoir lieu sans une procédure contradictoire en vertu du droit des marchés publics. Cela étant, je suis convaincu qu'il faudra en arriver là...

Par son manque de curiosité lorsque la société Adrexo a présenté son offre, le ministère de l'intérieur est absolument coupable. Il est très grave d'avoir permis à une société dont l'état critique était parfaitement connu de concourir en faisant, de surcroît, preuve d'une absence de rigueur dans l'appréciation de la qualité de l'offre. Tout cela soulève de très sérieuses interrogations concernant une appréciation peut-être anormalement favorable de l'offre proposée, avec pour résultat une véritable débâcle pointée dans le rapport.

Une élection présidentielle et des élections législatives se tiendront l'année prochaine. Si l'on devait dénoncer le contrat avec Adrexo tout en respectant les procédures, il n'en demeurerait pas moins que l'on devrait être en capacité d'acheminer la propagande électorale dans des conditions normales. Cet impératif majeur devrait ressortir dans votre communication de jeudi prochain, à défaut de l'inscrire dans le rapport d'information.

À mon sens, il vaut mieux éviter de distendre la durée entre les deux tours des élections autant que faire se peut. En effet, si le contexte évolue fortement entre-temps du fait de l'actualité, la cohérence du scrutin peut être mise en cause. L'élection présidentielle est différente des autres scrutins, car les candidats sont nombreux au premier tour mais ne sont que deux au second tour. Faire prévaloir les conditions matérielles d'acheminement de la propagande électorale sur cet impératif de cohérence du scrutin à deux tours serait une erreur, d'autant que l'on a toujours réussi jusqu'à présent à distribuer les plis électoraux. Pourquoi tout changer au seul motif que certains opérateurs ont échoué cette année ? Si l'on engage ce débat, prenons en compte tous les paramètres.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Lors de son audition, le président-directeur général de La Poste, M. Wahl, a affirmé que celle-ci était en capacité de reprendre l'ensemble des lots. Les dirigeants de la société Adrexo ont déclaré, de leur côté, qu'ils s'interrogeaient eux-mêmes sur leur capacité à poursuivre la mission qui leur avait été confiée. D'après les informations qui nous sont remontées, le Gouvernement réfléchit, en prévision de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2022, à relancer un appel d'offres pour les sept lots qui étaient attribués à Adrexo. L'idée est de clarifier la situation dans les mois qui viennent. Notre commission n'a pas à prendre position en la matière. C'est au ministre d'assurer sa responsabilité, qui est réelle, dans sa capacité à apprécier les offres des candidats.

Madame Harribey, nous avons consulté les maires *via* la plateforme du Sénat. Plus de 3 000 d'entre eux ont répondu. Leurs témoignages, dont certains sont retranscrits en annexe du rapport d'information, sont tous convergents sur la non-distribution des plis de propagande, son incidence sur l'abstention et l'importance de la distribution des documents en format papier dans les boîtes aux lettres – comme l'a souligné Cécile Cukierman, on ne mesure pas toujours l'attente de nos concitoyens à cet égard.

**Mme Cécile Cukierman.** – Les dysfonctionnements constatés – pour reprendre le titre du rapport – ont eu lieu dès le premier tour et se sont illustrés par des enveloppes éparpillées et brûlées. On peut débattre de la nécessité ou non de prévoir un délai de quinze jours entre les deux tours. Personnellement, je n'y suis pas *a priori* favorable. Mais on ne peut pas prendre les dysfonctionnements dans l'acheminement de la propagande comme argument pour justifier l'élargissement du délai entre les deux tours.

Dans mon département, la Loire, la distribution était catastrophique à la veille du premier tour, mais, dans l'entre-deux-tours, la mobilisation de la préfecture et la reprise de 200 000 plis environ par La Poste ont permis de réduire le nombre d'électeurs n'ayant pas reçu la propagande électorale. Je suis la première à déplorer les difficultés qui sont intervenues, ainsi que la modification des délais impartis aux candidats. Mais certains délais avaient été anticipés, et la distribution n'a pas été parfaite lors du premier tour, tant s'en faut...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Vous avez raison, les problèmes constatés lors du premier tour relèvent moins du routage que de la distribution.

Concernant le laps de temps entre les deux tours, je suis en principe plutôt attaché au délai de huit jours. Mais nous devons prendre en compte les difficultés matérielles provoquées par un double scrutin. Toute modification législative nécessiterait un travail préalable substantiel.

**M. Éric Kerrouche.** – Le passage de huit à quinze jours ne fait l’objet d’aucun consensus. Comme l’a dit Philippe Bas, chacun peut apprécier à sa guise la position du ministre de l’intérieur, mais il existe un faisceau d’indices concernant l’attribution du marché dans des conditions assez étonnantes et selon des jugements déconcertants sur l’appréciation et le choix des critères. Il est quelque peu surprenant de reprocher à La Poste d’avoir un *reporting* trop important !

Le délai d’une semaine entre les deux tours n’est qu’une habitude. Je ne pense pas que le passage de huit à quinze jours aura une quelconque influence politique si les règles concernant le dépôt des listes restent inchangées.

Cécile Cukierman a raison, des dysfonctionnements ont eu lieu avant le premier tour, qui ont été largement amplifiés dans l’entre-deux-tours en raison de la brièveté des délais. J’indique, sans vouloir jouer les Cassandre, que des personnes auditionnées ont souligné que des difficultés pourraient se reproduire l’année prochaine au moment des élections législatives avec un délai d’une semaine entre les deux tours. Nous ne sommes plus il y a dix ou quinze ans, le marché postal est en chute libre. Désormais, très peu d’acteurs peuvent assurer cette distribution.

Je suis plutôt favorable, dans un souci de sécurisation, à une systématisation du délai de quinze jours, et au-delà si d’autres moyens de vote – le vote par correspondance par exemple – étaient retenus. Mais j’entends bien que ce sujet ne fait pas l’objet d’un consensus. Quant aux maires, ils ont préconisé la nécessité d’augmenter ces délais. Nous serons donc conduits à poursuivre cette réflexion.

**M. Patrick Kanner.** – M. Kerrouche a parlé d’un faisceau d’indices. J’ajouterai un élément très factuel qui n’a pas encore été évoqué : quatre élections législatives partielles s’étaient déroulées un mois avant, lors desquelles des incidents de distribution avaient aussi été relevés. Le ministre de l’intérieur ne peut pas arguer de l’imprévisibilité de la situation. La moindre des choses aurait été d’alerter sur le sujet. Dans une démocratie anglo-saxonne, le ministre de l’intérieur aurait démissionné à la suite d’un tel fiasco, un point c’est tout !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il est incontestable que la société Adrexo n’était pas en capacité de remplir sa mission, comme le montrent les éléments d’analyse figurant dans le rapport d’information. Des dysfonctionnements se sont effectivement produits au cours des élections législatives partielles, mais ce fut aussi le cas auparavant lorsque La Poste était seule attributaire du marché de distribution de la propagande électorale. La mise en concurrence, qui était saine sur le fond, s’est révélée catastrophique en raison des critères d’analyse et du choix des offres.

**M. Ludovic Haye.** – Merci pour ce rapport de qualité. J’insisterai sur l’importance de la conscience professionnelle des distributeurs, qui n’a pas été évoquée ce matin. Quand une société s’engage dans une mission, elle doit la respecter, que ses personnels soient en CDI, en CDD ou qu’ils soient intérimaires. Et se débarrasser de certains plis dans des fossés ou dans des forêts, c’est bâcler son travail en essayant de le cacher. Il n’est pas



question ici de l'adresse des destinataires. La responsabilité incombe donc aussi aux distributeurs.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Des poursuites pénales ont été engagées contre certaines personnes qui avaient été recrutées pour cette mission. À ce stade, nous n'avons pas d'éléments sur les suites qui y ont été données par les entreprises concernées.

Nous arrivons au terme de notre réunion. Je vous propose d'intituler ainsi le rapport de la mission d'information : « Dysfonctionnements lors des élections de juin 2021 : chronique d'un fiasco annoncé ».

*Le rapport est adopté et la commission en autorise la publication.*

**Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion, suspendue à 11 h 05, est reprise à 13 h 30.*

**Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion, suspendue à 14 h 55, est reprise à 22 heures.*

**Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons les amendements de séance déposés sur le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, en nouvelle lecture.

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

**Article 3**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 15, qui est contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.*

**Article 5**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Pour les mêmes raisons, avis défavorable à l'amendement de suppression n° 1.

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

**Article 6**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Même avis sur l'amendement de suppression n° 16.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.*

**Article 7**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 2.

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

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 6 qui prévoit de subordonner l'ensemble des transmissions de renseignement entre services à une autorisation du Premier ministre après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement(CNCRT). La rédaction de l'article 7 est équilibrée. Avis également défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 3 et 19.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 6, 3 et 19.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 7 a trait au délai de conservation par les services de renseignement des données issues des autorités administratives. Avis défavorable, car il est contraire à la position de la commission.

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

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 9 prévoit que le Premier ministre détermine les orientations relatives aux échanges d'informations avec les services étrangers. La délégation parlementaire au renseignement s'est saisie de cette question. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 9 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 10 concerne le contrôle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sur le respect des orientations données par le Premier ministre concernant les échanges d'informations avec les services étrangers. Retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 8 prévoit la remise d’un rapport sur ce sujet. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8.*

### **Article 11**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement de suppression n° 17.

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

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 12 vise à supprimer la participation des services du second cercle à l’expérimentation. Après les modifications apportées par l’Assemblée nationale, les conditions de participation des services du second cercle nous paraissent satisfaisantes. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 11 prévoit qu’il est nécessaire que l’une des finalités prévues par l’article soit remplie pour établir un lien entre les données collectées et une personne. Il nous paraît satisfait par la rédaction actuelle. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 11 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 13**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement de suppression n° 18.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 18.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 5 interdit l’utilisation des URL contenues dans des correspondances électroniques. Le texte est très clair en la matière. Avis défavorable.

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

### **Article 17 bis**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement n° 13 prévoit la possibilité pour la délégation parlementaire au renseignement (DPR) de disposer chaque année d’un bilan des recommandations adressées par la CNCTR. Il n’entre pas dans sa mission d’avoir des informations individualisées. Retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 13 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 4 prévoit que la DPR a la possibilité de donner des instructions générales aux services de renseignement. Il s'agit là d'une atteinte à la séparation des pouvoirs.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est juste.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon avis est donc défavorable.

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

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Par l'amendement n° 14, la DPR auditionne chaque année le Premier ministre. Les échanges sont déjà réguliers. Retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission a donné les avis suivants :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 3</b>		
Mme ASSASSI	15	Défavorable
<b>Article 5</b>		
M. BENARROCHE	1	Défavorable
<b>Article 6</b>		
Mme ASSASSI	16	Défavorable
<b>Article 7</b>		
M. BENARROCHE	2	Défavorable
M. LECONTE	6	Défavorable
M. BENARROCHE	3	Défavorable
Mme ASSASSI	19	Défavorable
M. LECONTE	7	Défavorable
M. VAUGRENARD	9	Demande de retrait
M. VAUGRENARD	10	Demande de retrait
M. VAUGRENARD	8	Défavorable
<b>Article 11</b>		
Mme ASSASSI	17	Défavorable
M. LECONTE	12	Défavorable
M. LECONTE	11	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 13</b>		
Mme ASSASSI	18	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	5	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17 bis</b>		
M. VAUGRENARD	13	<b>Défavorable</b>
M. BENARROCHE	4	<b>Défavorable</b>
M. VAUGRENARD	14	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 22 h 10.*

### **Jeudi 22 juillet 2021**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé**

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Je remercie le ministre des solidarités et de la santé, M. Véran, d’être avec nous ce matin pour une audition par la commission des lois et la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire.

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales.** – Je propose d’entrer immédiatement dans le vif du sujet, soulignant que nous souhaitons des dispositifs qui soient vraiment opérationnels.

**M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.** – Me voici devant vous pour la neuvième fois, beaucoup plus tôt que prévu, pour vous demander d’accorder les moyens au Gouvernement de lutter avec efficacité contre la pandémie.

Le monde a été confronté à une épidémie qui a imposé, dans la plupart des pays, des confinements pour la freiner. Puis des variants du virus sont apparus, le virus ayant muté pour devenir plus agressif et contagieux : d’abord le variant anglais, renommé ensuite variant Alpha, les variants sud-africain, brésilien, etc. Entretemps, des vaccins efficaces, sûrs, ont été développés pour protéger collectivement les populations des pays qui ont pu s’en procurer, à commencer par les pays d’Europe, dont la France.

L’ombre portée de la pandémie s’est estompée après la troisième vague, avec une réduction très importante du nombre d’hospitalisations et de places occupées dans les services de réanimation. Nous pensions alors entrevoir la fin du cauchemar. C’était sans compter avec

la mutation delta, venue d'Inde, qui a envahi l'Europe à partir de la Grande-Bretagne, puis les États-Unis, l'Australie, la Tunisie et sans doute d'autres pays dépourvus de systèmes de veille sanitaire efficaces.

Une toute récente publication dans la revue *Nature* montre que la charge virale du variant delta, c'est-à-dire la capacité des personnes contaminées à projeter elles-mêmes le virus, serait mille fois supérieure à celle des variants précédents. Cette version du covid est donc beaucoup plus agressive, contagieuse et dangereuse.

À ce jour, nous avons donné au moins une première injection à près de 70 % de la population adulte alors que, entre décembre et janvier, seulement 40 à 50 % des Français déclaraient avoir l'intention de se faire vacciner. Mais cela signifie aussi que 30 % des adultes n'ont toujours pas reçu de première injection.

Est-ce à dire que ce n'est pas grave, que le virus ne fera plus de dégâts ? Il n'en est rien : la première vague a touché 2 à 4 % de la population française, ce qui a suffi à remplir nos hôpitaux. Je vous laisse imaginer ce que cela représenterait avec 30 %...

L'idée qu'une personne non vaccinée serait protégée du virus si elle est entourée de personnes vaccinées – idée comparable à celle que les personnes qui ont une « peau à moustiques » protègent les autres en les attirant – est fautive. Admettons que, dans cette salle, deux personnes ne soient pas vaccinées. Si une personne porteuse du virus entre dans cette pièce, elle ne contaminera très probablement pas les personnes vaccinées – ou sous forme asymptomatique pour ces dernières –, mais elle peut transmettre le virus aux deux personnes non protégées. Ces deux personnes auront un pourcentage de risque non négligeable de développer une forme grave, et de transmettre le virus aux personnes non vaccinées, par choix ou par impossibilité matérielle, qu'elles croiseront par la suite.

Face à un virus qui circule très vite, que faut-il faire ? D'abord, il faut faire en sorte que les 30 % d'adultes non vaccinés se fassent vacciner. Cela nécessite une mise à disposition massive de doses de vaccin. Chaque jour, nous battons des records. La capacité de mobilisation de nos soignants, de nos agents des collectivités, n'est plus à démontrer. Nous avons pu procéder à 820 000 vaccinations sur la seule journée d'hier, dont 400 000 primo-injections, parce que nos centres, nos médecins, nos pharmaciens sont réactifs.

N'oublions pas les adolescents. L'épidémie est portée par les 10-40 ans. Ce sont ceux qui sortent le plus – c'est compréhensible, attendu : n'y voyez aucun jugement de ma part. C'est une épidémie de jeunes et de très jeunes qui développent peu de formes graves, mais parfois des covid longs se traduisant par des symptômes divers : perte d'énergie, troubles du rythme cardiaque, grande fatigue, douleurs chroniques.

En plus de la vaccination massive, notre deuxième objectif est d'éviter un reconfinement, car nous ne pouvons nous permettre d'arrêter à nouveau l'activité sociale, culturelle, sportive, économique de notre pays. D'après les scientifiques, l'arrêt de toute activité pour les personnes non vaccinées aurait le même impact sur la propagation du virus qu'un arrêt global. C'est la logique qui sous-tend le passe sanitaire : protéger les non-vaccinés, et permettre aux personnes vaccinées de mener une vie aussi normale que possible.

Le passe sanitaire n'est pas une punition, ni une réjouissance, mais nous n'avons pas le choix. L'alternative n'est pas entre le passe – ou un passe plus tardif, amoindri, partiel – et rien. Personne ne prétend qu'il sera facile à mettre en place, que nous avons l'expérience

nécessaire. Soit nous réussissons son application au plus vite, soit nous nous exposons au risque de reconfiner notre pays.

Ma démarche n'a rien du chantage ou de l'épée de Damoclès. M. Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique, le confirmera lorsque vous l'entendrez : il n'y a pas d'autre option.

Le passe sanitaire n'a de sens que parce que nous ne sommes pas tous vaccinés. Quand nous le serons, il disparaîtra. Je ne peux pas vous garantir que cela arrivera en octobre ou même en novembre. C'est pourquoi je vous demande d'accorder votre autorisation au Gouvernement jusqu'à la fin décembre, et nous réévaluerons la situation autant qu'il le faudra. Il est prématuré de considérer que nous pourrions nous passer de ce dispositif en septembre ou en octobre, et je suis même convaincu du contraire.

Deuxième logique, protéger les publics les plus fragiles : les personnes malades, âgées ou très âgées, au système immunitaire affaibli. Cette population n'est pas assez vaccinée ; et même vaccinée, elle a plus de risques de développer des formes graves. Or près de 40 % de nos soignants et du personnel qui travaille au contact de ces personnes ne sont pas vaccinés. Je veux faire de l'hôpital et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) un sanctuaire où les personnes âgées ne seront pas exposées au virus. C'est la logique de protection, qui fonde la vaccination obligatoire des soignants.

La troisième mesure de ce texte repose sur le constat que l'acceptabilité de l'isolement chez les personnes positives, souvent asymptomatiques, est de moins en moins bonne. Moins de 30 % des personnes concernées respectent l'isolement. Or quand une personne porteuse du virus sort de chez elle, elle expose la population tout entière, et met en péril l'ensemble du dispositif. Ce n'est pas de gaieté de cœur, mais nous vous demandons la possibilité de maintenir l'isolement obligatoire pour les personnes positives au covid, assorti de sanctions en cas de non-respect – celles qui arrivent sur le territoire français, mais aussi celles qui s'y trouvent déjà.

Voilà les principales mesures de ce texte. Il ne s'agit pas de déterminer si le passe sanitaire est une punition, s'il est simple à mettre en place. L'enjeu est de nous donner les moyens de le mettre en place, aussi vite et aussi efficacement que possible.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je n'ai aucun problème avec la cohérence intellectuelle du dispositif que vous proposez. C'est cela, ou le confinement. Face aux trois précédentes flambées, le confinement a été la seule mesure qui ait permis de donner un coup d'arrêt à l'épidémie – même si le troisième a été mis en place avec retard.

Nous sommes aujourd'hui face à un nouveau pari, risqué, et dans une certaine mesure déjà dépassé. En effet, dans certains territoires littoraux, les établissements doivent déjà fermer à 23 heures. Le dispositif que vous présentez n'est donc pas exclusif, et d'autres peuvent monter en puissance avant même son application.

Je suis prêt à proposer à nos collègues de souscrire à ce dispositif, mais je ne puis le faire sans exprimer un certain scepticisme.

Cela mérite d'être tenté ; cela montre à quel point notre pays est sur la corde raide, face à ce variant inquiétant. Mais seules l'opérationnalité du contrôle et l'effectivité des sanctions peuvent donner crédit à ces obligations. Il faut que les règles soient claires ; que

ceux qui se chargeront des contrôles à l'entrée des établissements sachent quoi faire. Les effectifs mobilisables de policiers et de gendarmes pour contrôler l'isolement et l'accès aux établissements concernés par le passe sanitaire sont-ils suffisants ?

Il y a déjà un retour d'expérience. La précédente loi liée à la situation sanitaire vous donnait la possibilité d'abaisser par décret le nombre de personnes à partir duquel le passe sanitaire peut être exigé dans un lieu donné. Vous l'avez fait, et la mesure est en vigueur depuis hier. Les premières remontées montrent que le problème est avant tout la perte de chiffre d'affaires, pour les établissements concernés qui accueilleront du public pendant les vacances – parcs zoologiques, centres de loisirs, etc. Je n'ai pas entendu le Gouvernement annoncer une mobilisation du fonds de solidarité pour eux. Vous n'êtes pas chargé de ce dossier, mais votre parole engage le Gouvernement : pouvez-vous nous apporter des garanties, avant que la situation ne devienne intenable pour les établissements concernés ?

Les préposés au contrôle du passe sanitaire dans les restaurants, cafés, etc. pourront-ils exiger la carte nationale d'identité avec le passe sanitaire ? Si la réponse est non, l'efficacité du dispositif n'est pas assurée. Si oui, alors des personnes nullement assermentées ou habilitées pour le faire procéderont à ce qui ressemble à des contrôles de police.

Le retour d'expérience de la journée d'hier a montré que beaucoup d'établissements qui pourraient recevoir 60 ou 70 personnes ont tout simplement fixé la jauge à 49, pour éviter d'avoir à mettre en place le passe sanitaire. Or les établissements accueillant 20, 30 ou 40 personnes, où la promiscuité est possible pendant les repas, sont tout aussi dangereux que les établissements à 100 personnes, où il y a beaucoup d'espace. N'y a-t-il pas là des lignes de fuite très importantes pour l'efficacité du dispositif ?

Combien de temps vous donnerez-vous pour évaluer les résultats du nouveau dispositif, s'il est voté, sur la dynamique des contaminations ? Quand nous direz-vous s'il faut passer au confinement ?

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Monsieur le ministre, si l'on oblige les personnels de santé et médico-sociaux à se soumettre à la vaccination contre la covid, ne croyez-vous pas que la question d'une extension du périmètre de la vaccination risque de se poser très rapidement ? Je songe aux enseignants, dans la perspective de la rentrée, mais aussi au personnel qui intervient à domicile pour des personnes qui ne sont pas en perte d'autonomie, comme les policiers.

L'obligation vaccinale s'applique immédiatement, avec une période de transition jusqu'au 15 septembre. Eu égard aux tensions dans l'approvisionnement et aux difficultés d'obtenir un premier rendez-vous, ne faut-il pas accorder une certaine souplesse aux personnes engagées dans le processus de vaccination ?

L'efficacité de l'obligation vaccinale repose sur l'adhésion à la vaccination ; or l'hésitation voire la réticence demeurent. Quand mettrez-vous en place ce que l'on appelle « l'aller vers », en direction des professionnels, mais aussi de la population générale ? Comment allez-vous communiquer efficacement contre la désinformation sur l'innocuité et l'efficacité des vaccins ?

J'évoquerai enfin un point sur les outre-mer, où le taux de vaccination est particulièrement bas, chez les professionnels de santé comme en population générale.



**M. Olivier Véran, ministre.** – Les mesures de freinage d’urgence auxquelles vous faites référence, monsieur le rapporteur, sont effectives dans les Pyrénées-Orientales : fermeture des établissements à 23 heures et port du masque en extérieur. Ce sont des mesures d’attente avant la mise en place du passe sanitaire et l’accélération de la vaccination. Le Gouvernement n’envisage pas de mesures de freinage général pouvant aller jusqu’au confinement. Nous voulons nous reposer sur la vaccination et le passe sanitaire ; nous ne sommes pas dans un scénario de marche rapide vers un confinement.

Comment évaluer l’efficacité ? Par la charge de soins. En Grande-Bretagne, le taux de formes graves du covid est passé de 4,6 % à 1,8 %, non parce que le virus serait moins grave, mais parce que, grâce à la vaccination, la population est quantitativement moins touchée qu’auparavant. En Espagne, au Portugal, aux Pays-Bas, la charge de soins n’augmente pas beaucoup. En France, la charge hospitalière, la charge de réanimation, les appels à SOS Médecins et les admissions aux urgences augmentent. Pour le moment, nous ne savons pas si cette charge de soins sera corrélée à la situation du virus, ou décorrélée comme chez nos voisins. Imaginons qu’il y ait cinq fois moins de cas graves et d’hospitalisations : tant mieux, mais rien n’exclut un nombre de contaminations multiplié par cinq... Cela fait partie des projections de l’Institut Pasteur et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Vous avez raison de poser la question du caractère opérationnel des contrôles. Ils sont de deux ordres : le contrôle du passe incombe à l’organisateur chargé de l’établissement recevant du public (ERP), et le contrôle de l’identité revient à la police, comme l’a précisé hier le Premier ministre – il y a donc bien deux niveaux différents de contrôle.

Sur l’accompagnement économique, le fonds de solidarité persiste, je connais la vigilance de Bruno Le Maire pour soutenir l’économie, nous n’allons pas mettre en péril dix-huit mois de soutien à l’économie dans ces semaines cruciales où nous avons bon espoir de sortir de la crise sanitaire.

Faut-il étendre le passe aux petits établissements ? Autant je suis pour la protection, autant je la rapporte au risque de contamination par rapport à la population. Ce risque est faible quand il n’y a que quatre ou cinq personnes, ce n’est pas la même chose, par exemple, pour une discothèque où le passe se justifie pleinement.

Faut-il étendre le périmètre de la vaccination obligatoire ? L’obligation n’a de sens que pour protéger les plus fragiles. Les enseignants, par exemple, sont au contact d’enfants, lesquels développent très peu de cas graves. Je comprends la volonté de ne pas fermer de nouveau les écoles, la couverture vaccinale des enseignants est bonne, il faut aller plus loin, mais il n’y a pas de raison impérieuse pour une obligation vaccinale. Jean-Michel Blanquer présentera ces jours-ci un plan vaccination dans les écoles pour la rentrée, c’est un plan solide.

Faut-il de la souplesse ? Nous en avons déjà prévu, en posant la date du 15 septembre, ce n’est pas en pleine vague que l’on peut se dire que l’on a le temps, nous sommes dans une logique de prévention.

Faut-il accorder le passe dès la première injection ? Le débat a eu lieu à l’Assemblée nationale, je vous invite à poser précisément la question à Jean-François Delfraissy : la protection après une seule injection avoisine les 30 %, c’est insuffisant : avec un variant bien plus contagieux, il faut être rigoureux.

Nous devons lutter contre la désinformation, bien sûr, elle circule plus vite que l'information elle-même. La sphère médiatique a plutôt tendance à aider nos citoyens à y voir plus clair, mais les réseaux nous inondent de *fake news*. Il faut lutter contre les peurs, il n'y a rien d'inédit, c'était déjà le cas il y a un siècle lorsque Waldeck-Rousseau rendait obligatoire le vaccin contre la variole ; c'était aussi le cas il y a cinquante ans lors de l'obligation vaccinale contre la polio, chaque fois les réticences ont mis en avant le manque de recul, l'incertitude, les rumeurs – dans ma famille, selon une légende, un aïeul serait mort du vaccin contre la grippe, alors que cela n'a rien de factuel.

Enfin, la question de l'outre-mer est spécifique, la situation y est très inquiétante. Nous constatons, par exemple, une incidence très élevée en Martinique, la couverture vaccinale y est très faible et ce n'est pas faute d'avoir fait ce que nous pouvions, les vaccins sont là, les équipes se démènent, nous allons vers les gens, mais il y a encore trop de réticence.

L'opposition au vaccin est multiple. On en parle peu et cela vaut pour le monde entier, il y a des courants religieux qui sont réfractaires au vaccin, des courants spirituels qui voient le virus et la pandémie comme une providence divine ; il y a une opposition politique aussi au nom d'une forme de libertarisme, il y a d'autres mouvements encore, nous devons lutter sur tous les fronts pour aller de l'avant.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Quelle est votre stratégie vaccinale à long terme ? Une vaccination généralisée suffira-t-elle à protéger contre le nouveau variant ?

**Mme Laurence Cohen.** – J'apprécie votre pédagogie, il faut informer les populations sur la vaccination, mais elle n'est pas une vaccination comme une autre : il y a eu une gestion chaotique de la crise, nous ne disposons pas de recul, et il faut différencier entre les anti-vaccins et ceux qui ont des doutes. En pointant du doigt les personnels soignants, vous divisez la population. Quand vous dites que 40 % des soignants ne sont pas vaccinés, quelle place faites-vous à ceux qui ont contracté le virus et qui doivent tenir compte d'un délai de six mois avant de se vacciner : les comptabilisez-vous parmi les 40 % ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Que répondre aux personnels soignants partis en mission à l'étranger, qui ont reçu un vaccin non reconnu en France ?

Après avoir dit pendant des semaines qu'il fallait en appeler à l'éthique personnelle plutôt qu'au contrôle policier, mais aussi qu'une politique passant par l'isolement entraînerait du contournement, vous changez d'avis brusquement, alors même que vous n'aurez bientôt plus moyen de contrôler l'extension de l'épidémie puisque les gens ne se testeront plus : vous paraissez paniquer, comment allez-vous contrôler la situation en changeant ainsi d'orientation ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je me porte en faux contre l'idée que les mouvements religieux seraient responsables des difficultés de la vaccination dans les outre-mer, ils servent de boucs émissaires et je le dis parce que je connais bien la situation sur le terrain, en Guadeloupe : les gens n'ont pas oublié le chlordécone, ils se méfient, vous stigmatisez les personnels soignants alors qu'ils souffrent de ne pas être écoutés, les mesures que vous prenez pour la métropole ne sont pas toujours applicables outre-mer, le taux de chômage est très fort dans nos collectivités, la population souffre, mais vous ne l'entendez pas – il faut prendre en compte et reconnaître la population ! Il faut plus de pédagogie, et traiter véritablement le problème de la continuité territoriale.

**Mme Muriel Jourda.** – En quoi le variant delta est-il plus agressif ? A-t-il des effets différents ? Quelles sont les conséquences pour l'hospitalisation ?

**M. René-Paul Savary.** – L'obligation de vaccination pour les soignants ne devrait-elle pas avoir pour corollaire une obligation pour les personnes fragiles, en particulier les plus de 70 ans ? Quel statut auront les personnes contre-indiquées pour la seconde dose : auront-elles le passe ?

**M. Patrick Kanner.** – Je déplore que le ministre ne puisse pas rester plus longtemps, de façon que notre débat se déroule dans de bonnes conditions. Le décret que le Gouvernement vient de prendre est illégal, parce que la loi du 31 mai avait prévu un passe sanitaire uniquement pour les grands rassemblements, et qu'il est désormais prévu pour les petits rassemblements : des recours ont été déposés au Conseil d'État, qu'en pensez-vous ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Des parlementaires ont proposé l'obligation vaccinale, j'espère que nous pourrons en débattre – il faut pour cela que le Gouvernement lève le gage de l'article 40 de la Constitution, en êtes-vous d'accord ? Patrick Kanner a écrit au Président de la République pour demander un tel débat. Ensuite, comment fait-on pour les centres de vacances pendant l'été ? Et comment comptez-vous, à la rentrée, expliquer aux jeunes qu'ils ne peuvent pas aller au cinéma sans passe, mais qu'ils peuvent prendre le métro ? Enfin, avez-vous prévu d'adapter le passe pour les pays où les gens sont vaccinés, mais dont le passe n'est pas compatible avec le nôtre, je pense aux Franco-Israéliens ?

**Mme Valérie Boyer.** – On peut être pro-vaccin et anti-passe, vous opposez les Français aux uns aux autres avec des décisions qui mettent les Français dans la rue alors que tout le monde veut surmonter cette pandémie. Où en est la situation dans les services de réanimation ? Est-ce que vous formez plus de personnels à la réanimation ? Pourquoi n'autorisez-vous pas davantage de vaccins ? Quelles mesures prenez-vous pour convaincre les personnes les plus fragiles, en particulier les quelque 30 % de personnes fragiles qui ne sont pas vaccinées ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Quand pensez-vous parvenir à une harmonisation des règles européennes pour la vaccination ? Comment, ensuite, les Français peuvent-ils se faire vacciner, sachant que, depuis les annonces du Président de la République, les rendez-vous sont bloqués, ce qui revient à dire que nos concitoyens ne peuvent pas se mettre en règle ?

Enfin, je propose que, pour les petits établissements, comme les petits cafés et restaurants, le gérant ne soit pas tenu pour responsable du fait que sa clientèle ait son passe, mais que la responsabilité soit individuelle, le cafetier ou le restaurateur pouvant difficilement faire davantage, en réalité, qu'afficher les obligations de chacun : qu'en pensez-vous ? Et quel est le fondement scientifique de l'obligation du passe en terrasse, dès lors que la distanciation est respectée ?

**Mme Monique Lubin.** – Plutôt que ces mesures qui ressemblent à une usine à gaz, pourquoi ne pas décider une vaccination obligatoire généralisée, sans passe sanitaire, où chacun prendrait ses responsabilités d'être en règle avec cette obligation ?

**M. André Reichardt.** – Dès lors que la date du 1<sup>er</sup> août est intenable pour que le vaccin soit généralisé et que l'obligation de présenter un passe à l'entrée d'un ERP ait un sens, pourquoi ne pas repousser cette date ?

**M. Jérôme Durain.** – Il semble qu'il y avait des tensions sur les doses, notamment en Bourgogne-Franche-Comté : qu'en est-il ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Le vaccin obligatoire aurait réglé bien des problèmes, alors que vos décisions divisent les Français. Quelle est la responsabilité des élus dans le contrôle des activités qu'ils mettent en place ? Les maires en particulier nous interrogent, mais aussi les présidents d'association, à propos des centres aérés, des centres de loisirs. Quel est, ensuite, votre schéma vaccinal ? Allez-vous mobiliser des moyens supplémentaires, sachant qu'il est devenu très difficile de prendre rendez-vous pour se faire vacciner ?

**Mme Nathalie Goulet.** – A-t-on assez de vaccins, et envisagez-vous d'en stocker pour une éventuelle troisième vaccination ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je compte 26 questions, je vais donc rester plus longtemps que prévu pour vous répondre, même rapidement.

Y a-t-il un risque qu'un nouveau variant apparaisse ? Oui. Des études sur le singe montrent que d'autres mutations sont possibles ; c'est bien parce que des mutations plus dangereuses encore sont possibles que l'on recherche à vacciner la planète entière. Les variants sont apparus l'an dernier en Afrique du Sud et en Inde, où il y a une population dense, peu vaccinée, avec, du fait de la pauvreté, plus d'immuno-déprimés. Plus tôt nous aurons vacciné tout le monde, plus tôt nous serons débarrassés du risque de se retrouver avec un variant plus dangereux encore.

Quelles sont les règles pour les soignants qui ont contracté la covid-19 ? S'ils ont contracté le virus entre 11 jours et 6 mois avant la date considérée, ils obtiennent un équivalent du passe sanitaire ; s'il y a plus de 6 mois, ils doivent être vaccinés avec une dose : c'est la même règle pour les soignants que pour le reste de la population française.

**Mme Laurence Cohen.** – Ma question portait sur les statistiques : ceux qui obtiennent le passe du fait d'un covid de moins de six mois, les comptez-vous dans les 40 % non vaccinés ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – La plupart ayant été contaminés il y a 18 mois, ils sont comptabilisés dans les 40 % s'ils ne se vaccinent pas.

Sur les soignants qui ont été vaccinés à l'étranger quand ils étaient en mission, la réponse vaut pour l'ensemble des Français de l'étranger qui ont été vaccinés : partout, nos consulats et ambassades ont encouragé les Français à se faire vacciner, avec des vaccins reconnus par l'Agence européenne du médicament...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Y compris avec des vaccins qui n'étaient pas reconnus...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous encourageons à la vaccination, mais nous n'avons pas distribué de vaccins Spoutnik dans les ambassades en Russie ! Tous les Français vaccinés avec des vaccins non reconnus par l'Agence européenne du médicament ne sont pas reconnus comme vaccinés. Mais nous travaillons d'arrache-pied avec les scientifiques pour qu'avec un seul booster contenant de l'ARN messager, ils puissent être protégés et obtenir le passe après une semaine.

Pourquoi est-ce que nous ne parlons guère des risques de contournement liés à l'isolement contraint ? Mais parce que le respect actuel de l'isolement est si faible qu'on ne peut plus se contenter d'en rester là.

Nous stigmatiserions les soignants ? C'est votre droit de faire de la politique en le disant, mais pour être de la famille des soignants – j'ai été aide-soignant, j'ai été médecin – je me suis fait vacciner et je ne me suis pas senti stigmatisé pour autant. J'ai réuni les sept ordres professionnels, les huit fédérations professionnelles, tous ont signé une charte appelant à vaccination, y compris à une vaccination obligatoire : pensez-vous que ces organisations stigmatisent les professionnels qu'elles représentent ? Non, nous sommes dans la protection, et dans ce que l'on appelle une obligation déontologique, éthique, professionnelle, individuelle et collective.

Je n'ai jamais insinué que les difficultés de vaccination outre-mer tenaient au facteur religieux, j'ai dit que, partout dans le monde et depuis que les vaccins existent, il y a plusieurs registres d'opposition, certains sont religieux, d'autres politiques – on le constate dans l'histoire de la vaccination et cela revient à chaque épisode. Vous avez raison de citer les problèmes de confiance liés à la chlordécone aux Antilles, on peut aussi citer le scandale du sang contaminé, le Mediator, il y a dans notre pays une perte de confiance envers l'autorité scientifique qui explique une réticence à se faire vacciner. En tout cas, les équipes se démènent pour vacciner outre-mer, nous continuerons à le faire. Je crois qu'une prise de parole des élus plus positive sur la vaccination et moins péjorative envers l'action de l'État contribuerait à donner confiance aux gens.

En quoi le variant delta est-il plus agressif ? Sa charge virale étant multipliée par mille, il est plus contagieux, plus agressif.

Où en sont les admissions en réanimation ? Le stock de patients en réanimation continue de baisser, mais la baisse s'est ralentie dans cinq régions et, surtout, le facteur de reproduction du virus est à 1,3 ; nous sommes repartis à la hausse, le flux augmente à nouveau et cela va se traduire dans les stocks.

Le débat sur la vaccination obligatoire est légitime. Je viens d'interroger le ministre des relations avec le Parlement sur la levée du gage, j'attends sa réponse – vous aurez une réponse rapide, le sujet n'est pas de ma responsabilité ministérielle. Je crois au débat de fond et j'entends les propositions, je vous confirme que la vaccination obligatoire n'est pas notre choix, y compris pour les personnes âgées. La vaccination obligatoire est facile à faire pour les nourrissons, l'acte est contrôlable, en particulier lors de l'administration des aides sociales et familiales, de l'accès à la crèche ou à d'autres modes de garde. Mais pour les adultes, c'est bien plus compliqué, et aucun pays n'a choisi la vaccination obligatoire : vous adresseriez une amende à un adulte chaque fois qu'il sort de chez lui ? Et aux personnes âgées, vous leur diriez qu'elles n'ont plus le droit de sortir de chez elles ?

**M. René-Paul Savary.** – Pourquoi pas le non-remboursement des soins ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Alors là, je dis non ! Je ne vais pas refuser de soigner un malade, du seul fait qu'il n'est pas vacciné !

**M. René-Paul Savary.** – Certes, mais il y a bien une solution...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il faut être concret, précis, ce sont des mesures très importantes – en tout cas, sachez que je ne suis pas opposé au débat.

Que faire quand le patient supporte mal la première injection – faut-il poursuivre, ou suspendre ? Attention, la contre-indication à la vaccination n'est pas la douleur à la première injection ni une petite fièvre consécutive, mais elle correspond à des cas très précis et rares : la péricardite, la myocardite, l'hépatite sévère ayant entraîné hospitalisation à la suite d'une injection d'ARN messenger, les antécédents de maladie de Kawasaki chez l'enfant, et l'allergie au polyéthylène-glycol, qu'on trouve dans le vaccin ARN messenger et qui concerne... 8 Français à ce jour. Si un médecin établit une contre-indication en arguant d'une intolérance à l'Augmentin, elle ne sera pas reconnue, je le précise parce qu'à écouter les médecins, il y aurait dans notre pays 20 % d'intolérants aux antibiotiques, alors que les enquêtes précises montrent que le pourcentage est en réalité de 3 %. Ces contre-indications précises sont étayées par le conseil scientifique, par le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale, par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)... La grossesse n'est pas une contre-indication, l'allaitement non plus, ni l'immuno-dépression.

**M. René-Paul Savary.** – Quel statut auront les contre-indiqués, au regard du passe sanitaire ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Ils auront un certificat d'expertise et de reconnaissance, nous sommes en train d'arbitrer, avec l'avis des scientifiques, pour savoir s'ils auront un passe sanitaire assorti de la condition de porter un masque FFP2.

Le décret que nous avons pris est-il illégal ? Le Conseil d'État est saisi, nous verrons ce qu'il dira.

Où en sont les services de réanimation ? Vous vous doutez bien que l'été n'est pas la saison la plus simple pour mobiliser tous les effectifs. J'ai augmenté autant qu'il m'était possible le nombre d'internes, cependant cela représente encore peu de réanimateurs, qui d'ailleurs ne seront parfaitement opérationnels qu'à la fin de leur internat, même s'ils commencent à travailler dès maintenant. Nous avons formé beaucoup de soignants aux techniques de réanimation, comme nous l'avons fait l'été dernier. Cependant, chaque fois qu'on me pose la question sur le nombre de lits en réanimation, je répète que l'objectif, ce n'est pas d'augmenter ce nombre, mais bien de diminuer celui de malades qui peuvent en avoir besoin : nous avons toujours adapté le nombre de lits en réanimation, il ne nous en a pas manqué, notre objectif reste de prévenir la maladie.

Nous continuons d'aller vers, nous menons une campagne pour la vaccination partout dans le territoire, les services ont envoyé des millions de SMS, des courriers, nous déployons des barnums dans les villes, dans les centres commerciaux, tout cela est coûteux et je remercie les ARS, l'Assurance maladie et les quelque 900 associations avec lesquelles nous avons contractualisé.

La coordination européenne est complexe à établir dès lors que tous les pays n'ont pas adopté les mêmes mesures de protection, en tout cas nous sommes convaincus qu'avoir contracté le virus et recevoir une dose de vaccin, c'est déjà plus de protection que de ne pas avoir été malade. Ce matin, 200 000 créneaux ont été ouverts pour la vaccination, dans 30 000 centres et pour les 48 prochaines heures. Ce matin, dans un périmètre de 500 mètres,

une vingtaine de créneaux sont disponibles dans l'heure. Je ne prétends pas que des créneaux soient disponibles partout, mais nous continuons à en ouvrir.

Pour employer une expression de joueur de poker que j'ai été, nous allons faire *all-in*. Je demande aux centres de vaccination, aux pharmaciens, dans les dix jours qui viennent, d'ouvrir un maximum de créneaux, pour que ceux qui avaient pris des rendez-vous en août puissent se faire vacciner plus tôt. Nous allons proposer massivement des vaccinations sans rendez-vous, avec un objectif de 3 à 5 millions de primo-vaccinations. Cinq millions, c'est le nombre de demandes enregistrées à date. Je fais un point régulier avec mes équipes.

Faire appel à la responsabilité individuelle, cela revient à une absence de contrôle ou alors à des contrôles inopinés. Un passe sanitaire sans contrôle systématique, c'est aussi perméable qu'un abonnement Netflix familial... Il faut un encadrement.

Le passe sanitaire sera mis en œuvre à la promulgation de la loi, et non au 1<sup>er</sup> août. Le Premier ministre a annoncé de la souplesse au cours de la première semaine de mise en œuvre du dispositif, ce qui est totalement inédit. Nous n'allons pas nous mettre à sanctionner en masse.

J'ai été interrogé hier à l'Assemblée nationale sur le courriel envoyé en Franche-Comté, qui a été très vite corrigé. Il pouvait laisser croire à une stratégie de lissage des premières injections entre les mois de juillet et d'octobre. Cela aurait impliqué d'arrêter les rendez-vous. Je vous l'ai dit, nous sommes, au contraire, dans le *all-in* : il faut réaliser autant de primo-vaccinations que possible dès maintenant, quitte à en avoir moins à la fin août. Des doses supplémentaires ont été envoyées, et nous allons déstocker massivement.

La responsabilité des élus est une responsabilité de l'employeur vis-à-vis des salariés de la collectivité, ou de l'organisateur dans le cadre d'un établissement recevant du public qui accueille un événement. Cette question est traitée dans le texte, et vous aurez l'occasion d'en débattre.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous vous remercions pour vos réponses.

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

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-président de la commission des lois, et Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales -

**Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique Covid-19 (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 11 h 45.*

**Vendredi 23 juillet 2021**

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

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen du rapport et du  
texte de la commission (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 17 h 35.*

**Samedi 24 juillet 2021**

**Projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire – Examen des  
amendements au texte de la commission (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 19 juillet 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales du Sénat -

*La réunion est ouverte à 15 h 40.*

### **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail se réunit au Sénat le lundi 19 juillet 2021.*

*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 Pascale Gruny et de M. Stéphane Artano, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat, de Mmes Charlotte Parmentier-Lecocq et Carole Grandjean, députées, rapporteuses 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 pour renforcer la prévention en santé, à savoir trente-huit articles.

Nos rapporteurs Pascale Gruny et Stéphane Artano vont nous présenter le texte issu des travaux du Sénat, dernière assemblée saisie. Carole Grandjean et Charlotte Parmentier-Lecocq, rapporteuses pour l'Assemblée nationale, formuleront ensuite leurs observations sur les modifications que nous avons apportées.

**Mme Fadila Khattabi, députée, vice-présidente.** – J'espère que nos échanges de cet après-midi aboutiront à la réussite de la CMP, en raison des enjeux inhérents au renforcement de la santé au travail et parce que la proposition de loi met en œuvre l'accord national interprofessionnel (ANI), traduisant ainsi notre attachement à un dialogue social fructueux.

Nous pouvons nous féliciter d'un dialogue législatif exemplaire, adossé à l'ANI et résultant d'une proposition de loi que nos collègues Charlotte Parmentier-Lecocq et Carole Grandjean ont préparée depuis de longs mois, se fondant sur les rapports remis au Gouvernement puis sur un long travail d'écoute et de négociation avec l'ensemble des intéressés. Je me réjouis de nous voir parvenus au terme de ce processus. J'ai hâte que nos travaux se concluent de façon positive.

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous sommes réunis cet après-midi pour chercher un accord sur la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail.

Ce texte, déposé par nos collègues députées Charlotte Parmentier-Lecocq et Carole Grandjean, vise, à la suite de l'accord national interprofessionnel du 9 décembre dernier, à rénover notre système de santé au travail en répondant à l'enjeu de la promotion de la prévention primaire au sein des entreprises, alors que nous sortons à peine d'une culture de la réparation. Il tend également à améliorer la qualité du service rendu par les services de santé au travail ainsi qu'à renforcer l'accompagnement de certains publics, notamment les publics vulnérables.

Le texte déposé comptait initialement trente articles. L'Assemblée nationale a inséré dix nouveaux articles et en a supprimé un. Au terme de son examen par le Sénat, qui a inséré trois articles additionnels et supprimé trois autres articles, la proposition de loi compte désormais trente-neuf articles. Cinq articles ont fait l'objet d'une adoption ou d'une suppression conforme ; trente-huit articles restent donc en discussion.

Avec Stéphane Artano, je tiens à remercier Charlotte Parmentier-Lecocq et Carole Grandjean pour la qualité de nos échanges en amont de cette réunion comme des nombreuses autres que nous avons pu avoir. Nous étions tous d'accord avec l'objectif de transcrire l'ANI de la manière la plus ambitieuse possible, ce qui nous a permis de surmonter un nombre de divergences réduit.

Le renforcement de la démarche d'évaluation et de prévention des risques professionnels au sein des entreprises est fondamental : on sait que celle-ci est encore très inégale selon la taille de l'entreprise. Nous avons cependant tenu à aborder cet enjeu avec une approche pragmatique et nous nous sommes attachés aux modalités concrètes de l'élaboration et de la conservation du document unique d'évaluation des risques professionnels (Duerp).

Le Sénat était ainsi revenu sur la fusion entre le Duerp et le programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail dans les entreprises de moins de cinquante salariés afin de recentrer le document unique sur son objectif principal, l'évaluation des risques, et de faire en sorte que toutes les entreprises se l'approprient pleinement, quelle que soit leur taille. Cet équilibre pourra être maintenu à la faveur d'une rédaction de compromis visant à garantir que les actions de prévention et de protection que les entreprises de moins de 50 salariés doivent définir seront obligatoirement listées dans le Duerp.

Si nous voulons, en outre, faire de ce document un véritable outil de traçabilité collective, nous devons veiller à réunir les conditions d'une conservation pérenne. Je me félicite donc que l'obligation de dépôt dématérialisé du Duerp, introduite par le Sénat à l'article 2, soit maintenue dans le texte que nous vous proposons. Sa mise en œuvre sera échelonnée dans le temps pour tenir compte de la taille des entreprises et de leurs contraintes, et nous confions le soin aux organisations patronales de définir les modalités du déploiement d'un portail numérique pour centraliser ce dépôt dématérialisé.

Nous partageons par ailleurs avec les rapporteuses de l'Assemblée nationale le souci d'améliorer la qualité des prestations des services de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI) et leur mobilisation dans l'ensemble de leurs missions, dans une logique de service rendu aux entreprises adhérentes et à leurs salariés.

À l'article 8, qui contient plusieurs avancées structurantes concernant le cadre d'exercice des SPSTI, la rédaction issue des travaux du Sénat diffère sensiblement de celle de l'Assemblée nationale. Nous vous proposons une rédaction de compromis reprenant plusieurs apports du Sénat : la précision apportée à la définition de l'ensemble socle de services, qui doit couvrir l'intégralité des missions prévues par la loi en matière de prévention des risques professionnels, de suivi individuel des travailleurs et de prévention de la désinsertion professionnelle ; l'initiative donnée aux partenaires sociaux, au travers de la proposition du Comité national de prévention et de santé au travail (CNPST), dans l'élaboration du cahier des charges de la nouvelle procédure de certification ; enfin, l'introduction d'un régime d'administration provisoire permettant de remédier à une situation de dysfonctionnement grave d'un SPSTI qui l'empêcherait d'assurer ses missions.

Nous avons également plaidé, à l'article 13, pour une application à l'ensemble des SPSTI d'une obligation de mise en conformité de leurs systèmes d'information et de leurs outils numériques à des référentiels d'interopérabilité et de sécurité. Celle-ci constituera une condition pour l'obtention de leur certification. L'enjeu est de rendre possibles la portabilité de ces données sur l'ensemble de la carrière du travailleur ainsi que leur exploitation, sous format anonymisé, dans le cadre de la recherche en santé au travail.

Concernant la tarification des SPSTI, le Sénat a introduit, à l'article 9, deux modifications importantes : l'encadrement du montant des cotisations dans un « tunnel » défini par référence au coût moyen national de l'offre socle ; le calcul des cotisations en fonction du nombre de personnes suivies non proratisé en équivalents temps plein (ETP). Il vous est proposé d'adopter ces dispositions, qui traduisent certaines des ambitions de l'ANI en matière de transparence financière des SPSTI et permettent d'assurer une meilleure équité entre les entreprises, dans leur rédaction issue du Sénat.

La possibilité ouverte aux services de prévention et de santé au travail (SPST) autonomes, par des amendements de nos collègues Dominique Estrosi Sassone et Émilienne Poumirol, de recourir par convention aux compétences d'un SPSTI est maintenue dans la rédaction du Sénat, à l'article 8, tandis que sa réciproque, issue d'une recommandation de notre rapport d'information de 2019 sur la santé au travail, est conservée à l'identique à l'article 24.

En matière de suivi et d'accompagnement des travailleurs vulnérables, le Sénat avait veillé à atteindre l'objectif d'une amélioration des outils de maintien dans l'emploi des personnes malades ou handicapées, avec un souci d'efficacité et d'opérationnalité.

Suivant le vœu des partenaires sociaux formulé dans l'ANI, la proposition de loi prévoit, à l'article 14, la création dans chaque SPSTI d'une cellule de prévention de la désinsertion professionnelle. La rédaction que nous vous proposons reprend certaines des améliorations apportées par le Sénat : la possibilité de mutualiser la cellule entre plusieurs SPSTI, ainsi que la fixation, dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), d'exigences minimales sur sa composition. S'agissant de l'animation et de la coordination de la cellule, nous vous proposerons une rédaction de compromis ouvrant au médecin du travail la possibilité de déléguer cette compétence, sous sa responsabilité, à un autre membre de l'équipe pluridisciplinaire. La même logique sera suivie à l'article 24, où le Sénat avait supprimé la possibilité pour le médecin du travail de déléguer sa mission d'animation et de coordination.

L'instauration, à l'article 16, d'une visite de mi-carrière à l'âge de 45 ans avait été supprimée par notre commission des affaires sociales : nous avons considéré, tout en partageant les intentions sous-tendues par cet article, que la création d'une nouvelle visite obligatoire ne favoriserait pas le recentrage de la médecine du travail sur ses missions essentielles, et avons préféré enrichir le contenu de la visite d'information et de prévention. Nous ne faisons pas du rétablissement de cette visite un point bloquant : la rédaction proposée tient compte de la réserve que nous avons formulée concernant les travailleurs qui ne sont pas en emploi à l'âge de 45 ans.

S'agissant, à l'article 18, du rendez-vous de liaison qui peut être organisé entre un travailleur en arrêt de travail de longue durée et son employeur, nous vous proposerons une rédaction intermédiaire, qui rétablit la participation du SPST à ce rendez-vous, ainsi que l'avait prévu l'Assemblée nationale, et maintient la possibilité, introduite par le Sénat, que l'employeur le sollicite.

En matière de suivi de certains publics particuliers, plusieurs apports du Sénat figurent dans le texte qui vous sera soumis : l'expérimentation d'actions de prévention collectives destinées aux salariés intérimaires, à l'article 17 *bis* A ; les modalités de mise en œuvre du suivi de l'état de santé des salariés du particulier employeur, à l'article 17 *ter*. Il en va de même, à l'article 17, de la possibilité donnée au chef d'entreprise de bénéficier des services du SPSTI auquel son entreprise est affiliée, exception faite de l'exonération de cotisation prévue par le Sénat.

Sur la question, plus périphérique, mais non moins importante, de la définition du harcèlement sexuel au travail, nous vous proposons, à l'article 1<sup>er</sup>, de conserver, moyennant un ajustement rédactionnel, la modification apportée par le Sénat sur l'initiative de nos collègues Laurence Cohen et Laurence Rossignol, laquelle vise à centrer cette définition sur les faits subis par la victime, et non sur l'intention de l'agresseur.

Nous présenterons naturellement, article par article, les propositions de rédaction commune auxquelles ont abouti nos discussions avec les rapporteuses de l'Assemblée nationale. Sur bon nombre d'entre eux, nos positions n'étaient guère éloignées. Nous ne vous proposerons donc que des ajustements rédactionnels.

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je me joins aux remerciements adressés par Pascale Gruny à Charlotte Parmentier-Lecocq et Carole Grandjean pour l'esprit constructif dans lequel nous avons préparé cette CMP. J'ai le sentiment que nous sommes déterminés, de part et d'autre, à faire preuve de responsabilité pour concrétiser une démarche inédite de démocratie sociale et parlementaire. Je salue, à cet égard, l'engagement constant des rapporteuses de l'Assemblée nationale ainsi que la qualité des débats dans nos deux assemblées sur un enjeu qui nous rassemble tous : protéger la santé des travailleurs.

Nos échanges entre rapporteurs nous conduisent à vous proposer de parvenir à un texte équilibré qui retienne des apports précieux des deux assemblées. Dans les propositions que nous vous ferons, nous avons veillé à réunir les conditions d'une médecine du travail moderne, au service de la prévention et adaptée aux nouveaux défis posés par l'évolution des technologies et des modes d'organisation du travail.

Tout d'abord, nous pouvons nous accorder sur un premier objectif : l'évaluation des risques professionnels ne doit plus être perçue comme une contrainte administrative subie

par les entreprises. Les employeurs doivent s'emparer de cette évaluation pour répondre à leur obligation de sécurité à l'égard de leurs salariés, obligation qui engage leur responsabilité. Pour que cette démarche d'évaluation des risques se répande dans toutes les entreprises et se traduise par la mise en œuvre effective d'actions de prévention, il est indispensable qu'elle tienne compte de la réalité du fonctionnement des entreprises. C'est pourquoi le Sénat a tenu à adapter, à l'article 2, les modalités de définition du plan d'actions de prévention, afin que celles-ci soient proportionnées aux enjeux et aux moyens internes des entreprises, notamment les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) de moins de 50 salariés. Nous restons fortement attachés à cet équilibre.

Conformément aux préconisations du rapport d'information que Pascale Gruny et moi-même avons produit en 2019, nous avons défendu, lors de l'examen de ce texte, le décloisonnement de la médecine du travail et de la santé publique. À cet égard, nous semblent constituer des avancées notables le renforcement, à l'article 2 *ter*, du suivi post-exposition des travailleurs exposés à des risques particuliers, ainsi que l'approfondissement de la coopération entre la médecine du travail et la médecine de ville. Ce dernier passe, à notre sens, par un meilleur partage d'informations entre professionnels de santé, dans un objectif de prévention et de coordination des parcours, que ce soit au travers du dossier médical partagé (DMP), du dossier médical en santé au travail (DMST) ou du recours aux consultations à distance.

Enfin, avec Pascale Gruny, nous entendons défendre les spécificités de la médecine du travail, qui, par sa connaissance fine des entreprises, reste la mieux placée pour assurer le suivi médical des travailleurs. Nous plaçons ainsi pour une véritable mobilisation des pouvoirs publics en faveur du renforcement de l'attractivité de cette spécialité. L'expérimentation, à l'article 21 *bis*, de l'extension du droit de prescription des médecins du travail constitue un premier pas en ce sens, mais les efforts ne sauraient s'arrêter là. J'appelle donc les ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur à revoir les conditions de stage des étudiants de médecine en externat pour leur permettre de se familiariser aux enjeux de la médecine du travail, afin que ceux-ci soient mieux appréhendés lors du choix de spécialité pour l'internat.

Nous restons convaincus qu'un médecin généraliste ne suffira jamais à remplacer un médecin du travail, d'autant que le problème de la démographie médicale touche tout particulièrement ces deux spécialités. C'est pourquoi nous voyons le dispositif du médecin praticien correspondant moins comme un remède au manque de ressources médicales des services de santé au travail que comme un moyen de susciter des vocations chez des médecins généralistes qui seraient tentés, en milieu de carrière, par un exercice salarié en médecine du travail.

Enfin, nous fondons beaucoup d'espoir dans la montée en compétences cliniques des infirmiers de santé au travail, qui ont vocation à prendre une place croissante dans le suivi de la santé des travailleurs et dont la qualité de la formation devra, selon nous, être garantie.

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – En préambule, je veux exprimer ma grande satisfaction et ma reconnaissance, en particulier envers Pascale Gruny et Stéphane Artano, pour l'esprit partagé de coconstruction, qui nous permet de discuter aujourd'hui d'un texte issu de nombreux travaux menés tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, sur un sujet que nous portons tous avec conviction. C'est l'aboutissement d'un processus qui a également mobilisé pendant des mois les partenaires sociaux, signataires d'un accord national interprofessionnel, qui, bien sûr, nous oblige.

Cette proposition de loi ne se réduit toutefois pas à la seule transcription de l'ANI. Elle comporte des mesures majeures de rapprochement de la santé au travail et de la santé publique, de lutte contre la désinsertion professionnelle, bref, de rénovation de la santé au travail, dans un contexte rendu difficile par la démographie médicale, non seulement en santé au travail, mais dans l'ensemble des domaines de la santé.

Je crois pouvoir dire que le Sénat, au vu des débats et du texte qu'il a enrichi, partage très largement nos objectifs. Outre des améliorations rédactionnelles et des précisions bienvenues, il a introduit des ajouts opportuns, sur lesquels je souhaite m'arrêter un instant, au moins pour ce qui concerne les titres I<sup>er</sup> et II, dont j'ai été la rapporteure à l'Assemblée nationale.

Le Sénat a d'abord étendu le champ des personnes susceptibles de bénéficier d'actions de prévention en santé au travail, par l'extension du passeport de prévention aux demandeurs d'emploi, à l'article 3, ou par le renforcement du pôle « santé publique » de l'action des SPST, à l'article 4.

Il a également souhaité améliorer la prise en compte de la qualité de vie et des conditions de travail, par les nombreux ajouts opérés à l'article 2 *bis*, mais aussi par la qualité du suivi des travailleurs ayant subi une exposition à des risques particuliers, à l'article 2 *ter*.

Enfin, le Sénat a introduit des dispositions destinées à permettre une administration provisoire des SPST, décidée par l'autorité administrative, en cas de dysfonctionnement grave, pour y mettre fin au plus vite.

Il a toutefois été nécessaire d'approfondir certains points pour parvenir à une position de compromis.

Nous avons longuement discuté des modalités d'intégration, à l'article 2, du programme annuel de prévention dans le document unique d'évaluation des risques professionnels. Le Sénat a introduit une souplesse pour les entreprises de moins de 50 salariés afin d'éviter un formalisme trop grand qui aurait nui à l'effectivité de la mesure. Nous avons abouti à une solution commune satisfaisante, prévoyant l'intégration de la liste d'actions de prévention des risques et de protection des salariés que devra dans tous les cas dresser l'employeur dans une TPE-PME dans le document unique, sans que celui-ci soit pour autant contraint aux mêmes obligations formelles que les entreprises de plus de 50 salariés.

Nous avons également beaucoup échangé autour de l'accès au dossier médical partagé. Cette avancée, introduite par l'Assemblée nationale, avait fait l'objet de nombreux échanges, avec le Gouvernement comme avec le Conseil d'État, qui avait été saisi de cette proposition de loi. Ce dispositif repose sur une ligne de crête juridique entre la protection des données de santé des salariés, la possibilité pour ces derniers d'exprimer pleinement leur consentement et l'intérêt que doit néanmoins présenter, pour le médecin du travail, l'accès aux données inscrites dans le DMP du travailleur. Cette ligne de crête nous oblige.

À l'inverse, nous vous avons rejoint sur les nouvelles modalités de fonctionnement du dossier médical en santé au travail, appelé à devenir, de manière opérationnelle, d'ici à 2024, un volet du DMP qui puisse être partagé de manière interopérable entre l'ensemble des SPST.

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** –

Je me réjouis que nous soyons parvenus à un accord sur les dispositions des titres III et IV : elles amélioreront la qualité de la prise en charge des travailleurs par les SPST.

Nous avons acté de nombreuses avancées : l'installation d'une cellule de prévention de la désinsertion professionnelle dans tous les SPSTI ; l'ouverture aux professionnels de santé au travail de la faculté de suivre l'état de santé des travailleurs à distance grâce aux technologies de l'information et de la communication ; la création d'une nouvelle visite médicale à la mi-carrière ; la création d'un rendez-vous de liaison entre l'employeur et le salarié en arrêt de travail ; la promotion du suivi de l'état de santé de certains travailleurs peu ou pas pris en charge à ce jour ; la reconnaissance d'un véritable statut pour les infirmiers de santé au travail et la montée en gamme de leur formation.

Je salue le travail accompli par le Sénat en première lecture, ainsi que le dialogue très constructif entre rapporteurs. Je me félicite que votre assemblée ait enrichi le texte de l'Assemblée nationale, par des modifications de fond et de forme. Je me réjouis que nous ayons pu trouver une solution au problème du suivi de l'état de santé des salariés qui occupent des emplois identiques auprès de plusieurs employeurs, tout particulièrement des salariés des particuliers employeurs. Je me réjouis également que nous soyons tombés d'accord sur les dispositions touchant à la gouvernance du système de santé au travail, dans le respect des orientations dégagées par les partenaires sociaux.

Je salue le travail accompli par nos deux assemblées au service d'une cause fondamentale : l'amélioration de la santé des travailleurs de notre pays. Les dispositions de ce texte sont utiles, opérationnelles et pragmatiques : le Parlement s'est montré à la hauteur de l'enjeu.

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

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a mieux défini le harcèlement sexuel au travail, en tenant compte des faits subis par la victime, indépendamment de l'intention des auteurs. Cette nuance entre le code du travail et le code pénal existe déjà. Tout en conservant cette nuance, **notre** proposition commune de rédaction n° 1 prend en compte aussi bien les agissements sexistes, que les propos ou comportements à connotation sexuelle, conformément à l'objet initial de l'article 1<sup>er</sup>.

*La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.*

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### *Article 2*

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 2 est un compromis équilibré entre les rédactions de l'Assemblée nationale et du Sénat : elle conserve la simplification voulue par le Sénat pour les entreprises de moins de 50 salariés, tout en prévoyant que les actions de prévention seront intégrées au Duerp.

*La proposition commune de rédaction n° 2 est adoptée.*

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Avec cette proposition commune de rédaction n° 3, le pouvoir réglementaire déterminera non seulement les modalités, mais également les délais dans lesquels devront être arrêtés, par les organisations patronales, les éléments nécessaires au déploiement du portail numérique d’archivage des Duerp. En cas de carence à l’expiration d’un délai déterminé par décret, il reviendra au pouvoir réglementaire de définir les modalités de mise en œuvre de cet archivage dématérialisé.

*La proposition commune de rédaction n° 3 est adoptée.*

*L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 2 bis**

*L’article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, une modification rédactionnelle ayant été apportée à la rédaction du Sénat.*

#### **Article 2 ter**

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 4 instaure un suivi post-exposition des salariés exposés au risque chimique, ainsi que le Sénat l’avait proposé.

*La proposition commune de rédaction n° 4 est adoptée.*

*L’article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 3**

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 5 prévoit que lorsque le demandeur d’emploi dispose d’un passeport d’orientation, de formation et de compétences, son passeport de prévention doit y être intégré. Elle tient en outre compte de la mission attribuée au CNPST, à l’article 25, dans le suivi du déploiement du passeport de prévention.

*La proposition commune de rédaction n° 5 est adoptée.*

*L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 4**

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 6 réintroduit une disposition adoptée par l’Assemblée nationale, à l’initiative de notre collègue députée Mireille Robert, relative à la nécessaire vigilance en matière de télétravail au regard de la prévention des risques.

*La proposition commune de rédaction n° 6 est adoptée.*



**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a introduit à l'article 4 une disposition précisant que le personnel de santé au travail contribue à la sensibilisation aux violences conjugales ou sexuelles. Cette formulation pose plusieurs difficultés, rédactionnelles et de fond.

D'une part, la formulation « personnel de santé au travail » est trop imprécise. De même, il est difficile de saisir ce que doivent recouvrir concrètement les actions de sensibilisation aux violences conjugales ou sexuelles. Il n'est pas précisé s'il s'agit de sensibiliser les travailleurs à l'impact de ces violences sur les conditions de travail ou aux moyens de prévenir dans l'absolu de telles violences.

D'autre part, cette disposition met sur le même plan l'appréhension des violences sexuelles susceptibles d'intervenir sur le lieu de travail et la sensibilisation à l'enjeu des violences domestiques.

**Mme Émilienne Poumirol, sénatrice.** – Permettez-moi de m'étonner de cette suppression. On en demanderait de plus en plus aux SPST, mais rien sur les violences conjugales ou sexuelles ? C'est choquant.

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous en avons longuement débattu. Où faut-il positionner le curseur entre santé publique et santé au travail ? Nous avons considéré que les violences conjugales étaient éloignées de la santé au travail et avons tenu compte de la pénurie de médecins du travail, ainsi que de l'enrichissement récent de leurs missions : ne les transformons pas en acteurs de la santé publique.

*La proposition commune de rédaction n° 7 est adoptée.*

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

#### **Article 5**

*L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 6**

*L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 7**

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, des modifications rédactionnelles ayant été apportées à la rédaction du Sénat.*

#### **Article 8**

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 8 supprime l'avis des comités régionaux de prévention et de santé au travail sur les agréments. Cette procédure, qui pourrait concerner plus de 700 agréments sur tout le territoire, serait de nature à complexifier encore la remise de ces agréments, alors même que ceux-ci devront désormais prendre en compte la

certification créée par l'Assemblée nationale à l'article L. 4622-9-2 du code du travail. Il est donc proposé de supprimer cette mention.

Il est par ailleurs proposé de déplacer les dispositions concernant l'agrément dans un nouvel article L. 4622-6-1 pour tenir compte du fait que cette procédure s'applique tant aux SPST autonomes qu'aux SPSTI.

*La proposition commune de rédaction n° 8 est adoptée.*

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 9 précise les situations dans lesquelles l'autorité administrative pourra soumettre un SPSTI au régime d'administration provisoire introduit par le Sénat : cette procédure ne pourra être déclenchée qu'en cas de dysfonctionnement grave du SPSTI portant atteinte à la réalisation de ses missions relevant de l'offre socle de services. Elle procède par ailleurs à un ajustement rédactionnel.

*La proposition commune de rédaction n° 9 est adoptée.*

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 10 supprime un alinéa introduit au Sénat qui crée un service de chargés de mission « prévention de la désinsertion professionnelle et maintien dans l'emploi », prenant en charge les situations désignées par la cellule dite « maintien en emploi ».

Outre des problèmes de rédaction liés à l'absence dans le texte de notion de cellule « maintien en emploi », cette rédaction apparaît superfétatoire à la fois au regard des dispositions de l'article 14 et du droit existant qui n'empêche en rien les SPST de procéder à de tels recrutements. Il est donc proposé de supprimer cet alinéa.

*La proposition commune de rédaction n° 10 est adoptée.*

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 11 supprime l'avis des organismes professionnels de santé, de sécurité et des conditions de travail sur les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, signés entre les SPST, l'autorité administrative et les organismes de sécurité sociale.

Cet ajout introduit au Sénat concernait uniquement la branche du BTP, ce qui en réduit la portée. En outre, les branches seront désormais associées au cadre général dans lequel les CPOM s'inscrivent.

Il est donc proposé, pour éviter tout risque de doublon, de revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

*La proposition commune de rédaction n° 11 est adoptée.*

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

#### **Article 8 bis**

*L'article 8 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 9**

*L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 11**

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 12 reprend essentiellement la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, en prévoyant que seul le médecin du travail a accès au DMP. Cette rédaction est issue des échanges que nous avons eus avec le Conseil d'État. Elle intègre également des dispositions relatives au consentement libre et éclairé du travailleur et à la protection de ses données personnelles.

*La proposition commune de rédaction n° 12 est adoptée.*

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

**Article 12**

*L'article 12 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 13**

*L'article 13 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 14**

*La proposition commune de rédaction n° 13, de coordination, est adoptée.*

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 14 ouvre au médecin du travail la possibilité de déléguer l'animation et la coordination de la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle à un membre de l'équipe pluridisciplinaire qu'il désigne et qui agit sous sa responsabilité.

*La proposition commune de rédaction n° 14 est adoptée.*

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 15 revient sur l'introduction par le Sénat de la possibilité pour la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle de recruter des chargés de mission, en cohérence avec la rédaction proposée à l'article 8 et considérant que rien ne l'empêche en l'état actuel du droit.

*La proposition commune de rédaction n° 15 est adoptée.*

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 14 bis**

*La proposition commune de rédaction n° 16, de coordination, est adoptée.*

*L'article 14 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 14 ter**

*L'article 14 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, des modifications rédactionnelles ayant été apportées à la rédaction du Sénat.*

**Article 15**

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 17 clarifie la terminologie employée pour le recours aux technologies de l'information et de la communication dans le cadre du suivi individuel du travailleur, en privilégiant « consultation ou entretien à distance », plutôt que « téléconsultation » qui relève de la télémedecine.

*La proposition commune de rédaction n° 17 est adoptée.*

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 16**

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 18 rétablit l'article 16 relatif à la visite de mi-carrière, dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, tout en y intégrant l'observation du Sénat sur la nécessité de prévoir la possibilité pour le travailleur d'effectuer cette visite dès son retour à l'emploi.

*La proposition commune de rédaction n° 18 est adoptée.*

*L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 17**

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les chefs d'entreprise, notamment dans les TPE-PME, sont exposés aux risques professionnels dans des conditions souvent très proches de leurs salariés. Il est donc souhaitable que leur soit reconnue la possibilité d'accéder à un suivi en santé au travail similaire à celui dont bénéficient ces derniers.

Toutefois, il ne paraît pas opportun que les chefs d'entreprise bénéficient des prestations des SPSTI sans que cela donne lieu au versement d'une cotisation en contrepartie. Il ne serait en effet ni justifié ni équitable que leur prise en charge ne soit pas facturée quand celle des salariés le demeurerait.

Notre proposition commune de rédaction n° 19 revient donc sur le principe de gratuité.

*La proposition commune de rédaction n° 19 est adoptée.*

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 17 bis A**

*L'article 17 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, une coordination ayant été effectuée dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 17 ter**

*L'article 17 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, des modifications rédactionnelles ayant été apportées à la rédaction du Sénat.*

#### **Article 18**

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 20 rétablit la solution retenue par l'Assemblée nationale : le SPST devra être associé au rendez-vous de liaison.

*La proposition commune de rédaction n° 20 est adoptée.*

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 18 bis**

*L'article 18 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire, des modifications rédactionnelles ayant été apportées à la rédaction du Sénat.*

#### **Article 18 ter (supprimé)**

*L'article 18 ter demeure supprimé.*

#### **Article 21**

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 21 clarifie le contenu du protocole de collaboration signé entre le SPST et le médecin praticien correspondant : les éventuelles exigences de formation prévues par ce protocole seront bien complémentaires à l'obligation générale pour le médecin praticien correspondant de disposer d'une formation en médecine du travail.

**Mme Émilienne Poumirol, sénatrice.** – En commission comme en séance publique, mon groupe s'est étonné de cette disposition, aberrante au regard du nombre de déserts médicaux en France. En outre, les médecins correspondants ne pourront pas se rendre en entreprise.

Nous savons tous que les internes choisissent la médecine du travail en dernier. Ces médecins correspondants ne résoudront rien, ils risquent même de créer plus de difficultés.

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Il ne s’agit pas de régler des problèmes de démographie médicale, mais d’offrir un suivi complémentaire, avec du temps médical supplémentaire. Le médecin d’aptitude sera toujours le médecin du travail. D’autres dispositifs devront répondre à la perte d’attractivité de la médecine du travail.

*La proposition commune de rédaction n° 21 est adoptée.*

*L’article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 21 bis**

*L’article 21 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 22**

*L’article 22 est adopté dans la rédaction des travaux de la commission mixte paritaire, une modification rédactionnelle ayant été apportée à la rédaction de l’Assemblée nationale.*

#### **Article 23**

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 22 rétablit la rédaction de l’Assemblée nationale pour la formation des infirmiers de santé au travail. Les deux assemblées poursuivent un objectif commun : améliorer et homogénéiser la formation dispensée aux infirmiers. Toutefois, il apparaît préférable de prévoir que le contenu de la formation des infirmiers sera défini par décret en Conseil d’État plutôt que d’imposer dans la loi qu’elle revête un caractère universitaire, compte tenu de l’absence d’éléments sur l’impact d’une telle modification.

*La proposition commune de rédaction n° 22 est adoptée.*

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le code du travail n’est pas applicable au territoire de Wallis-et-Futuna ni aux Terres australes et antarctiques françaises : ces collectivités sont soumises aux dispositions de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d’outre-mer. Il n’y a donc pas lieu d’étendre à ces territoires la modification de l’article L. 5545-13 du code des transports.

*La proposition commune de rédaction n° 23 est adoptée.*

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 24 repousse au 31 mars 2023 la date butoir de mise en œuvre des nouvelles obligations de formation applicables aux infirmiers de santé au travail.

*La proposition commune de rédaction n° 24 est adoptée.*

*L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 24**

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 25 conserve la responsabilité des médecins du travail lorsqu'ils délèguent l'animation et la coordination de l'équipe pluridisciplinaire.

**M. Bernard Bouley, député.** – Je regrette la disparition de la référence au « projet de service », car l'indépendance des médecins du travail pose parfois problème. On le voit dans les centres de vaccination : la moitié d'entre eux refuse de vacciner...

**Mme Annie Le Houerou, sénatrice.** – Je regrette, pour ma part, que nous n'ayons pas conféré aux infirmiers en santé au travail le statut de salariés protégés.

**Mme Émilienne Poumirol, sénatrice.** – Le médecin du travail, qui ne dépend pas de l'employeur, sera l'unique responsable ; c'est important.

Mon groupe avait déposé un amendement protégeant l'infirmier amené à exercer de telles responsabilités.

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La rédaction de l'article 24 que nous proposons conserve une référence au projet de service pluriannuel. C'est bien le médecin, salarié protégé, qui assume toute la responsabilité.

*La proposition commune de rédaction n° 25 est adoptée.*

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction n° 26 supprime la précision selon laquelle les SPST peuvent s'appuyer sur un réseau de médecins praticiens correspondants, car cela était déjà prévu.

*La proposition commune de rédaction n° 26 est adoptée.*

*L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 25**

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 27 rétablit la rédaction du Sénat afin de maintenir une condition de représentativité au niveau interprofessionnel pour les organisations d'employeurs et syndicales représentées au sein du CNPST.

Il ressort de notre dialogue avec le Gouvernement, mais aussi de nos échanges avec les partenaires sociaux, que la solution idoine consiste à prévoir que les organisations syndicales et professionnelles d'employeurs siégeant au CNPST seront celles qui sont représentatives au niveau « national et interprofessionnel ».

*La proposition commune de rédaction n° 27 est adoptée.*

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** –

Notre proposition commune de rédaction n° 28 assure une coordination afin de tenir compte, dans les missions du CNPST, du fait qu'il sera, conformément à l'article 8, force de proposition sur les référentiels et principes guidant l'élaboration du cahier des charges de la certification des SPSTI.

*La proposition commune de rédaction n° 28 est adoptée.*

*L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 26**

**Mme Pascale Gruny, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Il en est de même s'agissant des comités régionaux de prévention et de santé au travail (CRPST).

*La proposition commune de rédaction n° 29 est adoptée.*

**Mme Carole Grandjean, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** –

Notre proposition commune de rédaction n° 30 tire les conséquences des dispositions figurant à l'article 8.

*La proposition commune de rédaction n° 30 est adoptée.*

*L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 27 (supprimé)**

**M. Stéphane Artano, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Notre proposition commune de rédaction n° 31 rétablit l'article 27, qui définit les modalités de regroupement des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) au sein de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact). Le Sénat avait supprimé, en première lecture, une habilitation du Gouvernement à procéder à cette fusion par ordonnance, estimant qu'elle pouvait s'opérer essentiellement par voie réglementaire. Après des échanges approfondis avec la direction générale du travail, il apparaît opportun d'inscrire dans la loi les principes de cette fusion, sans recourir à une ordonnance.

La fusion devra être actée par une délibération de l'assemblée générale de chaque association adoptée à la majorité qualifiée des adhérents. Elle emportera la dissolution de plein droit de l'association et la transmission universelle de son patrimoine à l'Anact. Le transfert des biens, droits et obligations des associations à l'Anact ne sera soumis à aucune taxation. Cette fusion devra être engagée avant une date fixée par décret et, au plus tard, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Il est, en outre, prévu de tenir compte, dans les missions de l'Anact, de la notion de « qualité de vie et des conditions de travail » consacrée par l'ANI du 9 décembre 2020.

Enfin, par dérogation à la loi de transformation de la fonction publique, l'Anact disposera d'un dispositif transitoire pour installer son comité social d'administration afin de tenir compte du regroupement en son sein des Aract : cette installation devra intervenir au cours du premier semestre de l'année 2023.



**Mme Émilienne Poumirol, sénatrice.** – Je rappelle que mon groupe est opposé à la disparition des Aract, qui remplissaient leurs missions dans la proximité.

*La proposition commune de rédaction n° 31 est adoptée.*

*L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 28 bis (supprimé)**

*L'article 28 bis demeure supprimé.*

**Article 29**

*La proposition commune de rédaction n° 32, de coordination rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi.*

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente.** – Je remercie nos rapporteurs.

**Mme Fadila Khattabi, députée, vice-présidente.** – Ces belles avancées me réjouissent, elles contribueront à renforcer la santé des salariés en France. Je salue également l'état d'esprit constructif qui a présidé à nos travaux : il honore nos assemblées.

*La réunion est close à 16 h 45.*



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

**Mardi 20 juillet 2021**

- Présidence de M. Laurent Burgoa, vice-président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

### **Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles**

**M. Laurent Burgoa, vice-président.** – Le président de notre mission d'information, Jean Hingray, ne peut être présent cet après-midi et m'a demandé de le suppléer. En son nom et en votre nom à tous, je souhaite la bienvenue à M. Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du ministre des solidarités et de la santé.

Nous avons identifié la période de la petite enfance comme particulièrement cruciale pour les politiques en faveur de l'égalité des chances. C'est dès ce moment que se forment des inégalités liées au milieu social et familial d'origine, avec des répercussions sur toute la suite du parcours des jeunes, à l'école et à la sortie de l'école.

La politique d'accueil du jeune enfant ne peut donc pas se limiter à offrir des solutions de garde aux parents qui travaillent. Elle doit aussi intégrer cette dimension éducative pour les enfants les moins favorisés par leur environnement familial.

Nous souhaitons connaître les actions entreprises par le Gouvernement dans ce domaine, les résultats obtenus, mais aussi les voies d'amélioration possibles.

Monsieur le Secrétaire d'État, je vous propose d'intervenir pour un propos liminaire avant que notre rapporteure, Monique Lubin, et nos collègues, vous posent leurs questions.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du ministre des solidarités et de la santé.** – Je ne sais pas où termine l'enfance et commence la jeunesse, cela dépend de chacun. Je sais en revanche que l'émancipation ne se prépare pas la veille de ses 18 ans, mais bien avant.

La petite enfance est ce moment où se forment les inégalités de destin. C'est une période de la vie qui est peu investie par les politiques publiques dans notre pays, à la différence des pays du nord de l'Europe ; c'est pourquoi nous avons voulu mettre l'accent sur « les 1 000 premiers jours », du quatrième mois de grossesse à l'entrée à l'école, considérant que l'enfant est sujet de droit avant de devenir un élève, et que nous devons mieux garantir l'égalité de chances. Tout ne se joue pas dans ces 1 000 premiers jours, mais des choses s'y passent et, pour reprendre le sous-titre du rapport de la commission Cyrulnik, c'est « là où tout commence ».

C'est dans le début des trajectoires qu'apparaissent des inégalités sociales, de santé, de capacités cognitives. Les sciences nous ont appris beaucoup sur le sujet, en particulier les travaux du britannique David Barker, qui a établi, dans les années 1980, la corrélation du poids à la naissance et la probabilité de mourir d'une maladie cardio-vasculaire. Depuis lors, on fait des corrélations entre des événements intervenant dans la vie du très jeune enfant, ou dans son environnement, et la vie qu'il aura une fois adulte. On sait notamment que le stress de la femme enceinte, qu'elle éprouve par exemple quand elle subit de la violence domestique, aura un impact sur la santé mentale de son enfant devenu adulte, au moins jusqu'à ses trente ans ; on sait aussi, côté positif, que l'activité physique de la femme enceinte diminue la probabilité d'une dépression *post-partum*.

C'est pourquoi nous investissons sur les 1 000 premiers jours. On a beaucoup parlé, à juste titre, du dédoublement des classes maternelles et primaires en REP+. Mon action se situe avant l'entrée à l'école. C'est aussi très important dans notre pays, sachant qu'on met en moyenne six générations à sortir de la pauvreté, et qu'un fils de cadre de trois ans a deux fois plus de vocabulaire et a entendu 10 millions de mots en plus qu'un fils d'ouvrier. C'est pourquoi nous avons confié une mission à Boris Cyrulnik et 18 autres professionnels de la petite enfance, pour établir l'état des savoirs sur ces inégalités de chances, pour que nous en dégagions ensuite des politiques publiques pertinentes.

Notre démarche autour des 1 000 premiers jours s'est incarnée notamment par le doublement du congé paternité. Nous l'avons fait parce que la présence des parents lors des premières semaines est bon pour le développement de l'enfant, pour l'égalité femmes-hommes, et parce qu'elle diminue les risques de dépression *post-partum*, laquelle reste un sujet tabou dans notre pays bien qu'elle touche 15 à 20 % des femmes après l'accouchement. Les 1 000 premiers jours sont aussi la période où l'on peut établir des parcours pour mieux accompagner les parents, avec une approche universelle, au bénéfice de tous les parents et enfants. Ce parcours se déroule en trois étapes : un entretien prénatal précoce au quatrième mois de la grossesse, cet entretien gratuit permet d'aborder avec un professionnel les divers aspects de l'arrivée d'un enfant ; un contact plus étroit, dans les maternités, avec des professionnels de la protection maternelle et infantile (PMI) ; enfin, un entretien entre la 5<sup>ème</sup> et la 12<sup>ème</sup> semaine après l'accouchement, pour prévenir la dépression *post-partum*, nous recherchons à systématiser cet entretien qui est loin d'être effectué partout.

Nous développons également, dans cette démarche des 1 000 premiers jours, une logique de parcours spécifiques, selon les fragilités identifiées, qui sont très diverses et ne requièrent pas les mêmes actions – qu'il s'agisse par exemple de la naissance d'un enfant prématuré, d'un enfant souffrant de handicap, de personnes en situation de handicap qui deviennent parents. Nous cherchons à contrer les fragilités qui entraînent des pertes de chances si l'accompagnement n'est pas bien fait. Ces parcours spécifiques se traduisent par des actions ciblées, comme l'allongement du congé pour le second conjoint en cas d'hospitalisation d'un enfant prématuré, ou encore le renforcement des équipes de psychiatrie périnatale, pour lequel vous avez voté 10 millions d'euros dans le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Notre démarche sur les 1 000 premiers jours vient également renforcer des actions déjà conduites dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, par exemple les repas de cantine à 1 euro, les petits déjeuners gratuits – car nous savons qu'un enfant sur cinq arrive à l'école le ventre vide et que cela se ressent sur l'acquisition des connaissances. C'est une perte de chances que nous voulons compenser.

Un autre volet de notre action pour la petite enfance concerne les modes d'accueil. Il a un aspect quantitatif, la convention d'objectifs et de gestion avec la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) prévoyait 30 000 places nouvelles. Nous n'y arriverons pas dans le délai imparti, en raison notamment de la crise sanitaire – mais ce n'est pas la seule raison. Vous connaissez également les bonus mixité, les bonus territoires, l'inclusion des enfants en situation de handicap. Nous avons aussi des actions visant à faciliter l'insertion professionnelle des mères, ainsi qu'un plan de formation de 100 000 professionnels de la petite enfance, mis en œuvre depuis quelques mois.

En parlant d'accueil et non pas de garde du jeune enfant, je m'inscris dans la lignée des travaux de Sylviane Giampino, qui ont conduit à la charte nationale de l'accueil du jeune enfant, publiée le 23 mars 2017 et qui s'est traduite par tout un ensemble de mesures concrètes, avec des référentiels sur les bâtiments d'accueil, des taux d'encadrement, ou encore sur l'accès à la médecine du travail.

Sur l'aspect quantitatif, la CNAF a constaté que les objectifs de la convention d'objectifs et de gestion ne seraient pas atteints et elle a adopté en février dernier un « plan rebond », doté de 200 millions d'euros, notamment pour accélérer les projets d'investissements qui ont pu être retardés lors de la séquence des élections municipales.

Nous cherchons également à améliorer l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale. C'est le sens de la mission qu'avec Élisabeth Borne, nous avons confiée en avril dernier à Christel Heydemann, présidente de Schneider Electric France et Julien Damon, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale. Il faut réfléchir à l'articulation entre les congés et les modes d'accueil. En Suède, les congés familiaux de 14 à 16 mois sont obligatoirement partagés entre les deux parents, et aucun enfant n'a de place de crèche la première année, car les parents s'occupent de leurs enfants.

Enfin, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020–2022, le Gouvernement a déposé un projet de loi relatif à la protection des enfants, que l'Assemblée nationale a adopté le 8 juillet dernier et que le Sénat devrait examiner à son tour prochainement, j'espère à l'automne – je ne doute pas que le Sénat saura y apporter des améliorations. Je le mentionne en particulier pour la question de l'accès à l'autonomie des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), dont on attend trop qu'ils soient autonomes bien plus tôt qu'on ne l'exige de nos propres enfants. Nous devons accompagner ces enfants, ils veulent être considérés comme des enfants comme les autres, ce qui est à la fois simple et compliqué – cela demande qu'on leur garantisse l'horizon du droit commun. C'est pourquoi nous avons décidé que les enfants de l'ASE en études supérieures – ils ne sont que 6 % à le faire, c'est assurément trop peu –, accèdent automatiquement aux bourses les plus élevées et qu'ils disposent d'un accès prioritaire au logement étudiant. Pour ceux qui ne font pas d'études, nous avons déposé un amendement au projet de loi adopté à l'Assemblée nationale, pour qu'ils accèdent automatiquement à la Garantie jeunes, et au contrat jeune majeur. Le débat parlementaire a montré que d'autres dispositifs encore sont possibles pour mieux préparer l'autonomie des jeunes suivis par l'ASE et pour instituer une sorte de droit à l'erreur dans le cas où ceux qui rompent tout lien avec l'institution à leur majorité, puissent cependant accéder à certains dispositifs et qu'ils puissent continuer à être suivis s'ils le demandent.

Enfin, nous travaillons à l'échelle européenne, avec la garantie européenne pour l'enfance, un texte adopté sous la présidence portugaise et qui demande aux États membres

d'adopter sous neuf mois une stratégie pour protéger les enfants contre la pauvreté – ce délai conduit à la présidence française, c'est une action sur laquelle nous pouvons mettre l'accent.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – L'objectif fixé de places en crèche ne sera pas atteint. Nous constatons une désaffection des collectivités territoriales envers ce mode d'accueil parce qu'il pose des problèmes de coût, mais aussi parce qu'il engage la responsabilité des élus sur l'accueil des jeunes enfants. Que peut-on faire pour que les collectivités retrouvent leur appétence, leur goût pour investir dans les crèches ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Effectivement, les objectifs de la convention d'objectifs et de gestion ne seront pas atteints, et ce n'est pas la première fois – il y a, cette fois-ci, l'incidence de la crise sanitaire et des élections municipales. Les petites collectivités territoriales ont du mal à s'engager pour des raisons de coût, il y a aussi des problèmes liés à l'ingénierie, c'est pourquoi la CNAF a mis en place une équipe dédiée à l'aide aux collectivités. Il faut compter aussi avec les autres modes d'accueil, ce qui fait la richesse de notre modèle – il n'y a pas un mode d'accueil meilleur que les autres, cela dépend de l'enfant, de son âge, de son environnement familial. Ces autres modes d'accueil se développent : les micro-crèches, nous en avons élevé le seuil de 10 à 12 enfants, et, en particulier dans la ruralité, les maisons d'assistantes maternelles, qui réunissent un peu le meilleur des deux mondes, du collectif et de l'individuel, en sortant les assistantes maternelles de l'isolement. Ensuite, il faut peut-être s'interroger sur le caractère facultatif de cette compétence petite enfance et sur l'intérêt qu'il y aurait à la rendre obligatoire – mais je ne fais que poser la question.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Des collectivités se désintéressent de ce mode d'accueil, les élus n'en voient pas l'urgence ; ils semblent davantage motivés pour des installations sportives, mais ils regardent surtout les difficultés pour construire des crèches, d'autant que c'est moins porteur politiquement. Il y a un problème de coût, de responsabilité, mais sans parler de compétence obligatoire qui devrait être assortie de moyens, il faut expliquer aux collectivités l'intérêt d'exercer cette compétence. Dans nos ruralités, on oppose aux crèches les maisons et réseaux d'assistantes maternelles, alors que le collectif revêt un caractère important pour les jeunes enfants et les familles.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Vous avez raison, il est important que les enfants aillent tôt en collectif, je l'ai vu en particulier lors de mon déplacement en Guyane – avec les spécificités de ce territoire, où les besoins sont très importants et peu couverts, parce qu'il manque des porteurs de projets. Le schéma départemental enfance et famille est un bon outil contre le morcellement de l'offre pour la petite enfance, je l'ai vu en action dans les Côtes d'Armor. C'est le lieu où peuvent se retrouver autour de la même table tous ceux qui exercent la compétence petite enfance, pour définir une stratégie territoriale d'accueil du jeune enfant et d'accompagnement de la parentalité.

**M. Laurent Burgoa, président.** – La compétence petite enfance n'intéresse pas toujours car elle est très lourde en budget de fonctionnement, alors que c'est là où les marges de manœuvre sont les plus faibles. Une communauté de communes du Gard a failli être mise sous tutelle du fait des charges financières entraînées par cette compétence petite enfance.

**M. Rémi Cardon.** – Une remarque sur l'accompagnement des jeunes dans le cadre de la Garantie jeunes : je crains que les missions locales ne se sentent placées en concurrence avec Pôle emploi, et que les jeunes eux-mêmes ne sachent pas bien à quelle porte

frapper. La question de l'égalité territoriale se pose aussi : le Gouvernement pense-t-il amplifier les moyens pour certains territoires, pour plus d'équité ?

Ensuite, je redoute le manque de compréhension sur la Garantie jeunes, la plateforme est certes simple, à condition de s'y intéresser. Pour avoir été administrateur d'un centre régional d'information jeunesse (CRIJ), je peux témoigner de ce que les moyens ont été réduits, et qu'il est devenu difficile de produire une information de qualité pour les jeunes, alors que le réseau d'information jeunesse est un outil connu et éprouvé. Il faut faire savoir aux jeunes qu'ils peuvent être accompagnés, l'enjeu n'est pas nouveau mais il est loin d'être réglé.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Je partage vos constats, mais je ne peux guère répondre hors de mon champ de compétence. Sur l'information jeunesse, je vous crois volontiers. Sur la Garantie jeunes, vous avez entendu le Président de la République évoquant un revenu d'engagement qui va faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux, je ne peux guère vous en dire davantage. J'évoquais la Garantie jeunes pour le lien que je souhaite obligatoire avec les enfants suivis par l'ASE. Actuellement, nous avons une convention avec les différentes institutions qui participent aux politiques publiques en direction des jeunes, pour que chacune désigne un « référent ASE » qui se rapproche des équipes d'ASE, car trop souvent, les accompagnants n'ont pas de culture de l'insertion professionnelle. Je me suis rendu dans une mission locale où ce lien est très bien établi, avec un suivi des jeunes de l'ASE. Nous sommes allés plus loin dans la loi, avec cet accès automatique. Pour le reste, Elisabeth Borne serait plus à même de vous répondre.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Quel bilan faites-vous des bonus territoires et mixité ? Sont-ils suffisants pour atteindre les familles moins favorisées, ou faudrait-il un ciblage plus précis sur les quartiers prioritaires et les familles modestes ? Dans bien des zones rurales et des quartiers prioritaires, les familles hésitent à recourir à un mode de garde collectif quand la maman ne travaille pas, alors que l'accueil collectif est assurément un soutien aux familles défavorisées : comment les y aider ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Je n'ai pas les données chiffrées avec moi, mais je vous les communiquerai – je sais que le bonus fonctionne bien pour le lien avec le handicap. Faut-il amplifier ces mécanismes ? Peut-être, même s'il ne faut pas perdre de vue la diversité des modes d'accueil. Il faut aussi aider le retour à l'emploi des femmes, c'est un sujet lié. C'est la vocation des crèches à vocation d'insertion professionnelle. Nous allons en effectuer une évaluation approfondie, et sur cette base, nous pourrions développer ce dispositif dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion. Je pense également aux crèches à horaires atypiques ; en Finlande, des parents peuvent laisser leurs enfants en crèche jusqu'à cinq jours de suite, y compris les nuits, lorsque la situation professionnelle le commande, ceci pour des enfants jusqu'à 6 ans ; et dans l'évaluation faite de ces crèches, on voit qu'elles bénéficient d'abord aux plus précaires.

Après les rixes dramatiques qui se sont produites en Essonne, où des adolescents ont tué d'autres adolescents, j'ai rencontré les acteurs locaux, associations, maires, professionnels ; ils m'ont décrit cette réalité en grande couronne, où l'éloignement du lieu de travail fait que des parents laissent leurs enfants seuls. Des maires m'ont dit devoir faire une sorte de garde partagée avec les parents, qui partent très tôt le matin et reviennent tard le soir – c'est pour cela que nous avons besoin de crèches à horaires atypiques. Nous n'en disposons pas assez. Il y en a par exemple près de Roissy, il faut développer ce type d'accueil. Le plan « bandes » prévoit des mesures pour les plus grands, j'ai demandé à la Mutualité française de

faire un panorama des dispositifs existants dans notre pays, pour aider les acteurs à mettre en place ces crèches à horaires atypiques qui nous font encore bien trop défaut.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Où en est-on sur la formation des professionnels de la petite enfance ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait déjà de renforcer la formation des professionnels. Les discussions ont pris du temps avec les organismes de formation. Une signature est intervenue dans deux des trois branches professionnelles. Les premières formations sont lancées depuis peu, autour de sept modules qui vont de la qualité de l'accueil, à l'éveil culturel et artistique, en passant par les questions de langage. Il n'y a nul besoin d'attendre l'école pour avoir un projet pédagogique.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Peut-on envisager un rapprochement des structures de la petite enfance avec les établissements scolaires ? Peut-il y avoir des échanges avec les maternelles et des sortes de passerelles ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Oui, il pourrait y avoir des échanges. Il faut, autant que possible, éviter le travail en silo. Il est pertinent d'avoir un projet pédagogique, tant en crèche qu'en maison d'assistantes maternelles. Mais je crois que le problème central n'est pas dans la distance avec l'école. Nous sommes plus préoccupés par l'éclatement des structures d'accueil, qui forment un système peu lisible. Il n'existe pas de guichet unique pour connaître l'offre disponible. Même le maire n'a qu'une vision parcellaire de l'offre sur la petite enfance. Ensuite, il y a un problème sur le reste à charge, qui varie beaucoup selon le mode d'accueil, c'est un problème.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Effectivement, d'autant que ce reste à charge peut accentuer les inégalités. Que pensez-vous de l'institution d'un service public de la petite enfance ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Je peux vous renvoyer la question, car je ne suis pas sûr qu'on mette tous la même chose dans le périmètre d'un tel service public. S'agit-il d'instaurer un droit garanti à une place, comme en Allemagne ? Ou bien un nouveau partage des compétences, avec la notion d'obligation ? Je crois que nous avancerons progressivement vers ces objectifs, mais je n'en connais pas toutes les modalités – mon objectif c'est que tous les parents puissent se voir proposer une place, et à tout le moins une information précise et claire sur ce qui existe. Nous pouvons commencer par atténuer les inégalités en particulier sur le reste à charge.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – En matière d'apprentissage du langage, dont on sait qu'il est déterminant pour le reste de la vie, envisagez-vous des programmes spécifiques visant les enfants les moins bien dotés ?

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Nous soutenons des actions spécifiques autour de la lecture, mais nous n'avons pas de plan précis à ce stade. D'une manière générale, nous avons travaillé avec Santé publique France pour constituer une série de messages sur une dizaine de sujets importants dont on sait qu'ils donnent lieu à des informations erronées, sachant que deux Français sur trois vont sur internet quand ils cherchent une réponse à leurs questions sur la petite enfance. Nous avons des messages sur le syndrome du bébé secoué, sur les perturbateurs endocriniens, sur l'éveil culturel et artistique, nous avons constaté que même les professionnels disaient des choses hétérogènes sur ces sujets. Nous développons une



application sur les 1 000 premiers jours pour accompagner les parents, leur donner des informations sur cette période si particulière du début de l'enfance, qui peut être aussi celui de la parentalité. Il y a aussi une expérimentation avec un cadeau à la naissance, qui contient un livre à lire à l'enfant, c'est intéressant.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Nous le faisons dans les Landes.

**M. Laurent Burgoa, président.** – Merci encore pour toutes ces informations. Notre prochaine réunion se déroulera à la reprise de la session au mois de septembre, pour la présentation du rapport d'information.

*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 15.*



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

**Mardi 13 juillet 2021**

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 10.*

**Audition de M. Pierre Buhler, ancien ambassadeur, ancien président de  
l'Institut français**

**M. Étienne Blanc, président.** – Nous accueillons aujourd'hui, pour notre première audition en réunion plénière, M. Pierre Buhler, ancien ambassadeur à Singapour et en Pologne, puis président de l'Institut français jusqu'en 2020. Vous êtes donc aujourd'hui libre de vous exprimer librement et à titre personnel.

Monsieur l'ambassadeur, merci d'avoir répondu à l'invitation de notre mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français. Je rappelle que cette mission a été demandée par le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants et que notre rapporteur est notre collègue André Gattolin.

Votre présence parmi nous en ouverture de nos travaux fait suite à la tribune que vous avez publiée en juin dernier dans le journal *Le Monde*, intitulée : « L'offensive de Pékin contre les libertés académiques appelle des mesures défensives ».

Vous évoquez « des pratiques lourdes de conséquences pour les démocraties libérales » et des mécanismes par lesquels ces influences étatiques dépassent le cadre du simple *soft power*. Vous faites état d'« instruments de pression », « d'entrisme » ou encore de « stratagèmes » pouvant menacer les libertés académiques.

Vos propos nous seront donc d'une grande utilité pour sensibiliser le monde universitaire, par définition libre et ouvert sur le monde, à des menaces extérieures ou en tout cas à des tentatives de détournement de nos valeurs de liberté et d'intégrité scientifique.

**M. Pierre Buhler, ancien ambassadeur, ancien président de l'Institut français.** – Je voudrais tout d'abord vous remercier de l'honneur que vous m'avez fait en m'auditionnant, et ce au tout début de votre mission. J'ajoute que je m'exprimerai en mon nom personnel, et non, bien sûr, au nom du ministère des affaires étrangères, dont vous aurez l'occasion d'entendre les représentants.

Je tiens ensuite à vous dire combien je me réjouis du choix qui a été le vôtre de vous intéresser à un sujet qui répond à la nécessité, urgente, d'une prise de conscience d'un phénomène dont on n'a pas encore mesuré l'ampleur.

Avant de vous proposer d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de dire deux mots de la genèse de mon propre intérêt pour cette question. L'élément déclencheur en a été un cours sur la diplomatie culturelle que j'ai enseignée au premier semestre de l'année

écoulée aux étudiants en master de relations internationales à Sciences Po. En m'intéressant de près aux actions d'autres États, et notamment de la Chine, sur ce terrain, j'ai été amené à constater un activisme véritablement offensif de ces acteurs sur tous les terrains qui relèvent de ce qu'on appelle communément le *soft power* ou, dans une terminologie française, de l'influence.

Cette démarche m'a conduit à identifier un ensemble d'agissements d'un certain nombre d'États autoritaires qui, pris ensemble, dessinent de véritables stratégies au service d'objectifs précis, des stratégies déployées avec des moyens considérables. Elles me paraissent problématiques pour nous, et, dans ce « nous », j'inclus non seulement la France, mais l'ensemble des démocraties libérales. On y trouve des pratiques de désinformation, de propagande, de manipulation, d'intimidation, de censure, d'entrisme etc. Sur l'ensemble de ce spectre, quatre États se distinguent particulièrement : la Chine, la Russie, la Turquie et l'Iran, mais ils combinent de façons différentes ces outils.

Toutes les recherches que j'ai pu conduire l'ont été à partir de sources ouvertes. Ensuite, bien que ces actions soient souvent corrélées entre elles, je m'imposerai de circonscrire mon propos liminaire au champ de l'influence étatique dans le monde académique. Je me propose de nous intéresser dans un premier temps aux outils et modalités d'intervention, et, dans un second temps, aux mesures défensives qu'il est possible d'envisager.

Les outils et modalités sont de plusieurs natures. Je les évoquerai en partant des plus communs pour aller jusqu'aux plus offensifs.

La première modalité d'intervention est la « diplomatie culturelle ». L'emblème en est, dans le cas de la Chine, le réseau des instituts Confucius, déployés à partir de 2004, soit sous la forme de l'intégration dans un établissement d'enseignement supérieur, soit sous la forme plus légère de la « classe Confucius », insérée dans un établissement d'enseignement secondaire. En 2018, 548 instituts Confucius opéraient dans le monde, dans 146 pays, de même que 1 200 classes. Leur objectif affiché de « faire connaître la langue et la culture chinoises » est similaire à celui des diplomaties culturelles de tous les États, qu'ils soient autoritaires ou démocratiques.

Ce qui en revanche distingue la diplomatie culturelle chinoise de celle des régimes démocratiques est la nature même de la mission, telle qu'elle a été avouée par le président de la Commission de propagande du Parti communiste chinois, qui voyait dans les instituts Confucius « une partie importante de l'appareil de propagande à l'étranger de la Chine ». Ou, plus explicite encore, cet aveu d'un haut cadre du parti, directeur général de Radio Chine internationale : « nous devons discrètement planter les graines de notre idéologie à l'étranger, (...) faire bon usage de notre culture traditionnelle pour emballer notre idéologie socialiste ».

Cette stratégie « discrète » s'est heurtée à une pierre d'achoppement dans plusieurs pays, les universités d'accueil ayant fini par voir clair dans ce jeu. Parmi les premières à se manifester, l'université de Lyon a rejeté la demande de l'institut Confucius qu'elle hébergeait d'être intégré à ses programmes d'enseignement et de recherche, ce qui a conduit à sa fermeture en 2013. Une décision similaire a été prise par de nombreuses universités américaines, avec en tout 85 instituts fermés, pour des raisons de liberté académique, mais aussi en raison des mesures prises par l'administration Trump pour décourager les universités de poursuivre de tels partenariats. La Suède les a fermés, et les deux « universités libres » de Bruxelles ont également mis fin à leurs contrats. En Allemagne

aussi, où deux universités ont fermé leurs instituts, les relations idylliques des premières années se sont dégradées. Partout, ces démarches ont été entreprises sous la pression d'un corps enseignant inquiet des atteintes aux libertés académiques.

La deuxième modalité est celle des relations – directes ou obliques – avec les universités. Le risque de compromission ne se limite pas aux instituts Confucius, mais peut revêtir des formes plus insidieuses lorsque des entités proches du pouvoir autoritaire se rapprochent de structures prestigieuses, qu'il s'agisse d'universités ou de think-tanks. C'est ainsi que l'université de Cambridge s'est retrouvée sous le feu de la critique pour avoir endossé un rapport sur la réforme de la gouvernance mondiale des communications presque intégralement financé par Huawei, et qui présentait cette entreprise sous un jour très favorable.

C'est ainsi également que la China-US Exchange Foundation (CUSEF), une fondation privée de Hong Kong, mais liée au « Front uni » de Pékin, une émanation du Parti communiste chinois, a financé des chaires dans des universités américaines – notamment l'université Johns Hopkins et plus particulièrement son école de relations internationales, la School of advanced international studies (SAIS), mais aussi des think-tanks renommés, comme l'Atlantic Council.

Mais un levier plus préoccupant est celui de la dépendance de certaines universités vis-à-vis des étudiants : avec quelque 700 000 étudiants en 2019, dont plus de la moitié aux États-Unis, la Chine est le premier pays de provenance des étudiants internationaux dans le monde. Si en Europe, ils ne forment que 11 % de l'ensemble des étudiants étrangers, ils sont 120 000 au Royaume-Uni, soit le tiers des étudiants étrangers hors Union européenne, et apportent à l'économie britannique près de 4 milliards de livres. Leur concentration dans certains établissements, y compris au sein de l'Union européenne, peut créer une dépendance, qui a, par exemple, amené l'University College de Dublin à accommoder ses directives relatives à la liberté académique pour proposer des interprétations prétendument plus acceptables pour les étudiants chinois.

Ces étudiants forment, pour agir dans le milieu universitaire d'accueil, une masse de manœuvre potentielle à laquelle le « Front uni » a pour mandat de s'intéresser. Ils sont enrôlés dans les « associations d'étudiants et enseignants chinois » créées un peu partout, qui opèrent sous la supervision des ambassades et consulats, et sont invités à défendre sur les campus une certaine image de la Chine ou à dissuader la tenue des événements et des débats sur des sujets jugés sensibles par le Parti, avec, pour les réfractaires, des pressions sur les familles restées au pays.

La multiplication de ces intrusions a revêtu des formes suffisamment graves pour amener le gouvernement australien, dès 2019, à émettre des directives visant à préserver les universités des interférences étrangères. L'an dernier, nombre d'universités anglo-saxonnes ont choisi de protéger, en rendant anonymes leurs travaux, les étudiants chinois et ceux originaires de Hong Kong contre les lois chinoises à portée extraterritoriale sanctionnant pénalement l'expression publique à l'étranger. L'entreprise Zoom a dû admettre, en juin 2020, avoir supprimé des conférences à la demande des autorités chinoises, qui les jugeaient illégales.

La Chine ne se contente d'ailleurs pas d'envoyer ses étudiants à l'étranger, elle y dépêche ses universités. C'est ainsi que l'université Fudan de Shanghai, une des plus prestigieuses du pays, a finalisé, en avril 2021, un accord avec le gouvernement hongrois, aux

termes duquel elle devrait ouvrir en 2024, à Budapest, un campus destiné à accueillir de 6 000 à 8 000 étudiants.

La troisième modalité est l'interdépendance tissée dans la recherche. Dans le prolongement de son empreinte sur le terrain de l'enseignement supérieur, la Chine a massivement investi le terrain de la recherche, et a notamment tissé un réseau de coopérations avec les grands pays scientifiques, les États-Unis au premier chef, mais aussi les Européens. Le Royaume-Uni est l'un d'eux, et un rapport de mars 2021 du King's College et de la Harvard Kennedy School, intitulé *The China question*, vient de mettre en lumière le niveau de dépendance croisée qui en résulte. La Chine est devenue le second partenaire, après les États-Unis, de la Grande-Bretagne par le nombre d'articles scientifiques cosignés par des chercheurs des deux pays, principalement dans le domaine de la technologie. Ce même rapport souligne l'impossibilité d'un « découplage » sur ce terrain d'avec la Chine, mais pose la question de l'équilibre des bénéfices qu'en tire chaque partie, car la relation semble asymétrique. Les arguments souvent entendus renvoient à la loi chinoise de 2017 sur le renseignement national, qui autorise les services concernés à obliger les organisations comme les individus à leur apporter leurs concours. Les menaces sur les libertés académiques sont également fréquemment invoquées.

Même lorsque les domaines sont hors du champ de la sécurité, la multiplication des liens et des projets de recherche conjoints a créé une interpénétration propice à la manipulation politique. Le champ des sciences sociales, le plus susceptible de traiter de questions jugées sensibles par les régimes autoritaires, est ainsi particulièrement exposé. « Les ordres du jour des événements sont souvent lourdement influencés par les intérêts des régimes autoritaires », note un autre rapport, *Risky Business, Rethinking research cooperation and exchange with non democracies*, rédigé par Asena Baykal et Thorsten Benner : « dans le cas de la Chine, cette assertivité dans l'élaboration des ordres du jour est extrêmement systématique. Les autorités poussent les universitaires à prendre l'initiative (...) et leurs partenaires des démocraties leur laissent souvent le champ libre, leur permettant ainsi de dicter le narratif du projet conjoint. La partie chinoise tente souvent, dans les colloques scientifiques conjoints, de prendre le contrôle de l'ordre du jour, de la liste des participants et de ce qui est écrit. »

En aval de la production scientifique, le secteur de l'édition, surtout lorsqu'il est dépendant du marché chinois, est également exposé aux pressions. Celles-ci avaient conduit, en 2017, Cambridge University Press à censurer 315 articles de la version chinoise de *China Quarterly*, avant de devoir reculer devant le scandale déclenché. Confronté à une situation analogue, l'éditeur Springer Nature s'est en revanche plié aux exigences de Pékin et ne s'est pas rétracté.

Récemment, le portail Cairn, qui diffuse en ligne les articles de revues françaises en sciences humaines et sociales, a été l'objet d'une demande d'une université chinoise de retirer de son catalogue le numéro de décembre 2020 de la revue *Esprit*, entièrement consacré à la Chine, au motif que le sujet était « sensible ». Cairn s'y est refusé.

Enfin, quatrième modalité, la pression, la répression et l'intimidation. Alors que pour les trois premières modalités, les trois autres États autoritaires mentionnés – Russie, Turquie, Iran – sont quasiment absents, ils ont également mis en place l'arsenal des mesures déployées par les régimes autoritaires pour intimider, dissuader ou punir les chercheurs, nationaux comme étrangers, résidant sur leurs territoires. Quant aux chercheurs étrangers, les motifs comme les options abondent. On peut citer les poursuites judiciaires devant des

tribunaux étrangers : poursuites de Huawei contre Valérie Niquet, de *Russia Today* contre les auteurs d'un rapport conjoint du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire du ministère des Armées (IRSEM), ou encore les poursuites contre Cécile Vaissié, auteure des *Réseaux du Kremlin en France*. On peut mentionner aussi le refus de visa et d'accès aux terrains de recherche : l'historien Nicolas Werth, spécialiste de l'époque soviétique, est ainsi, par exemple, *persona non grata* en Russie...

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Ils ont aussi cherché à mettre en cause l'hôpital berlinois de la Charité à propos de l'empoisonnement d'Alexeï Navalny.

**M. Pierre Buhler.** – On peut aussi évoquer les sanctions ciblées, à l'image des sanctions prononcées en mars 2021 par la Chine contre deux chercheurs et l'Institut allemand Mercator institute for China studies (MERICS), les attaques *ad hominem*, dont nous avons eu une belle illustration il y a quelques mois avec l'ambassade de Chine en France, et les représailles, qui vont jusqu'à l'arrestation ou les condamnations sous les prétextes les plus variés – c'est ce qu'on appelle les « otages académiques », comme les chercheurs Roland Marchal et Fariba Adelkhah, arrêtés en Iran en 2019.

Si ces derniers cas sont peu nombreux, le risque de leur occurrence a une vocation dissuasive vis-à-vis de nombreux chercheurs amenés à traiter de sujets « sensibles » : l'incrimination d'« insulte à la nation turque » introduite par la Turquie dans son code pénal permet, par exemple, de décourager la recherche, dans le pays, sur les droits des minorités ou le génocide arménien.

Alors quelles mesures prendre pour nous protéger ? Tout d'abord, un paradoxe mérite d'être relevé, celui de la dissymétrie fondamentale des situations entre, d'un côté, la liberté d'accès et la transparence – qui ouvrent les portes de l'influence sur le terrain académique, dans l'enseignement et la recherche –, et, d'un autre côté, l'opacité, les manœuvres, les intimidations, avec l'appui d'un énorme appareil de contrôle politique. Ironiquement, l'état de droit permet à des régimes autoritaires de procéder à des harcèlements judiciaires dans les États démocratiques pour tenter de museler des voix trop critiques. Il ne peut évidemment être question, pour les démocraties libérales, de développer une posture offensive de même nature, en se situant sur le même terrain, en usant des mêmes armes, en employant les mêmes méthodes, aux antipodes de leurs principes et de leurs valeurs.

Pour concevoir la bonne réponse à ces agissements, il faut évaluer le niveau de la menace qu'ils représentent. Autant les opérations de propagande des régimes à l'intention de nos opinions publiques sont dépourvues de conséquences dommageables, autant les actions de désinformation, de manipulation de l'information, d'immixtion dans les processus électoraux menacent de corrosion la fabrique sociale des démocraties. Tel est le cas également des atteintes aux libertés académiques, qui sont un des fondements de la liberté. L'intégrité de la recherche, de l'enseignement, ne saurait être mise en cause par aucune entité étatique étrangère, et il est de la responsabilité de l'État d'assurer cette protection. Et ce d'autant plus que ces menées ont valeur de test de fermeté, et que toute passivité, toute indifférence constitue une invitation à les poursuivre et à les renforcer.

Devant la montée de la pression et les alarmes des communautés académiques, différentes autorités politiques ou académiques se sont saisies du sujet dans l'ensemble du monde occidental, multipliant les chartes, les directives et les guides de bonnes pratiques. Ces recommandations ont le mérite d'exister, mais leur mise en œuvre laisse à désirer. Le niveau

de vigilance des établissements d'enseignement supérieur doit manifestement être relevé, et je voudrais saluer à cet égard la démarche entreprise par votre mission, qui, en les alertant sur les risques auxquels ils s'exposent, peut grandement y contribuer.

Mais cette vulnérabilité est aussi une affaire de l'État, qui se doit, dans un régime démocratique tout au moins, de garantir la liberté académique, et, dans le cas d'espèce, de protéger les institutions et individus concernés contre ces offensives des États autoritaires, et en particulier l'un d'entre eux.

Plusieurs mesures et pistes d'action me paraissent pertinentes pour créer un dispositif défensif. Je vous en propose sept.

Tout d'abord, la mise en chantier d'une norme spécifique aux libertés académiques. Nous pourrions nous inspirer de la norme AFNOR Spec sur l'égalité entre les femmes et les hommes, présentée il y a deux semaines au Forum Génération Égalité, que l'Association française de normalisation, l'AFNOR, et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sont convenus par convention de promouvoir, et qui préfigure une norme internationale de type ISO. Une approche identique semble adaptée aux libertés académiques, pour autant qu'elle repose sur un large consensus des communautés concernées. Pour cette raison, il me semble préférable d'en circonscrire le champ aux libertés académiques en tant qu'elles sont menacées par des ingérences étatiques extérieures, comme cette mission d'information l'a d'ailleurs fait, avec sagesse, pour sa propre démarche. Une fois adoptée à l'échelle nationale, cette norme peut être proposée à l'Organisation internationale de normalisation, l'ISO, et en cas de refus de la part de celle-ci, au Comité européen de normalisation.

La deuxième piste consiste à instaurer, soit par le biais de cette norme, soit par une loi ou une directive européenne, un régime de transparence sur l'origine des financements des projets – conférences, colloques, programmes, recherche, chaires, voire thèses... – conduits par les établissements d'enseignement supérieur ou de recherche ainsi que sur les dispositions contractuelles qui sous-tendent les partenariats, avec les instituts Confucius par exemple, qui s'efforcent toujours d'inclure des clauses de confidentialité.

Troisièmement, une procédure de vérifications, de *due diligence*, pourrait être fortement recommandée, par la norme AFNOR ou par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, aux institutions désireuses de nouer des partenariats avec des homologues des pays autoritaires, à l'instar de celles opérées par l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) pour les entreprises.

Quatrièmement, compte tenu du niveau d'imbrication réciproque atteint par la coopération scientifique avec la Chine, et de ses perspectives de développement, il serait utile de lancer un audit des relations avec ce pays pour formuler des propositions sur l'équilibre à attendre entre les bénéfices et les risques associés. Une démarche similaire mérite également d'être entreprise à l'échelle européenne. Les think-tanks français ou européens, à l'image du European think-tank network on China (ETNC), pourraient être encouragés à s'investir sur ce terrain.

Cinquièmement, outre l'AFNOR et l'Organisation internationale de normalisation, l'ISO, on pourrait aussi s'appuyer sur une autre enceinte pour évoquer et produire des normes afin de préserver le principe de liberté qui constitue le fonds commun des démocraties libérales : l'Organisation de coopération et de développement économiques



(OCDE), cadre à la fois compétent et légitime pour traiter de la liberté académique, de l'intégrité de la recherche, de l'abus des interdépendances, ainsi que des moyens de protéger les unes et d'encadrer les autres.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – L'OCDE prépare justement un rapport sur l'intégrité scientifique.

**M. Pierre Buhler.** – La France pourrait être à l'initiative de la mise en chantier d'une convention sur la protection des libertés académiques, de même ambition que la convention de 1997 sur la lutte contre la corruption.

Ensuite, sixième piste, la France pourrait également mettre à profit sa présidence de l'Union européenne pour mobiliser les autres États membres derrière une politique ambitieuse sur le terrain des libertés académiques. Un objectif pourrait être d'intégrer dans le droit européen les recommandations du Parlement européen du 29 septembre 2018 concernant la défense de la liberté académique dans l'action extérieure de l'Union européenne.

Enfin, septième piste, ce combat doit être mené également – ou continuer de l'être – dans toutes les enceintes multilatérales dont la France est partie, qu'elles soient affinitaires, comme le G7 et le Conseil de l'Europe, ou non, comme le G20 et les institutions de la famille des Nations Unies – l'Unesco au premier chef, mais aussi le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale des Nations unies. De même, le « Sommet pour la démocratie », que l'administration Biden s'efforce d'organiser en 2021, pourrait aussi être, selon la tournure qu'il prendra, l'occasion d'aborder cette thématique.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Merci pour vos analyses éclairantes et précieuses. Il a beaucoup été question de la Chine, car ce pays déploie une stratégie délibérée avec une large panoplie de moyens, mais il est évident que nous devons nous intéresser à tous les pays qui mettent en œuvre ces pratiques. Les lois australiennes ne visent pas que la Chine. Il ne s'agit pas de faire des lois d'exception, mais de protéger nos libertés académiques, fondement de la démocratie libérale.

Vous avez proposé la création d'une norme relative aux libertés académiques, sur le modèle de celle visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ; on peut aussi mentionner le combat de Reporters sans frontières pour élaborer une certification des bonnes pratiques journalistiques, afin de garantir la fiabilité des informations et lutter contre les fausses nouvelles. Ayant été responsable de la normalisation dans un institut de sondages, je sais que cette démarche n'est pas toujours simple dans le domaine intellectuel, car les réflexions progressent essentiellement sur la base d'échanges, de discussions, de manière informelle, et il n'est pas aisé d'introduire un cadre formel, systématique.

Vous avez aussi évoqué la question du financement des thèses et des travaux de recherche : il est parfois difficile de savoir si une fondation relève d'un État ou non. Avez-vous eu connaissance de contestations relatives à des travaux en raison de leur financement ? J'ai le souvenir d'une fondation azerbaïdjanaise subventionnant des travaux pour expliquer que les Azéris étaient présents dans le Haut-Karabagh avant les Arméniens. On peut citer aussi des travaux financés par la Turquie pour nier le génocide arménien. Pour mener des travaux de recherche en sciences humaines et sociales sur un pays, il est souvent nécessaire de se rendre sur place, ce qui implique d'obtenir des visas, des autorisations pour interroger les personnes, se déplacer, etc. Cela conduit parfois les chercheurs à s'autocensurer pour pouvoir continuer leurs recherches.

**M. Pierre Buhler.** – En voyant que des étudiants de Hong Kong pouvaient être inquiétés en raison de leurs écrits, les Anglo-saxons ont réagi. L'organisation représentative des universités britanniques a ainsi émis des directives en faveur de l'anonymisation des copies. Cette démarche tend à se répandre dans le monde anglo-saxon.

Il me semble que les travaux financés ostensiblement par des fondations, ou par des entreprises, sont marqués d'un biais qui les prive de toute légitimité scientifique, du moins en Occident. Un devoir de transparence me semble justifié sur le financement des chaires et des thèses. L'Université libre de Berlin a bénéficié d'un financement de 500 000 euros par la Chine, en échange de contreparties, avec des clauses de confidentialité. Cela a fait scandale. Aux États-Unis, le *Foreign Agents Registration Act* de 1938 oblige toute entité étrangère intervenant sur le territoire américain à la transparence.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Dans les universités américaines, il faut remplir une déclaration pour attester l'absence de conflit d'intérêts et rendre publics les financements susceptibles d'affecter la sincérité des travaux.

**M. Pierre Buhler.** – Cela devrait être un corollaire de la liberté académique. Il n'est pas excessif de l'imposer par une norme, voire par la loi. Cela doit valoir aussi à l'égard des financements des entreprises. Tous les financements doivent être transparents.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je suis président du groupe interparlementaire d'amitié France-Australie. La recherche d'influence dans le monde universitaire n'est-elle pas un élément parmi d'autres d'une politique plus globale de puissance ? Vous avez écrit *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*. La Chine, la Russie, la Turquie et l'Iran ont pour caractéristique commune d'être marqués par la résurgence des idéologies impériales. Ces pays se considèrent comme les héritiers de l'empire du Milieu, de l'empire russe, de l'empire ottoman, et de l'empire perse. Cela se traduit par un refus de l'état de droit, l'autoritarisme, l'absence de séparation des pouvoirs, une légitimation théologique ou idéologique du régime. Ces pays témoignent aussi d'une volonté d'expansion pour rétablir des frontières parfois imaginaires. Ils privilégient le rapport de force, le bilatéralisme plutôt que le multilatéralisme, et refusent les règles du droit international. Enfin, ces pays prétendent s'inscrire dans le temps long de l'histoire.

Comment les atteindre, dans ces conditions ? On peut jouer, me semble-t-il, sur un certain orgueil, sur leur volonté de respectabilité ; c'est pourquoi je crois au *name and shame* pour dénoncer les écarts. Et puis, il y a les sanctions commerciales. C'était la politique de M. Trump. Quelles armes voyez-vous, dans cette lutte des démocraties contre les empires, pour éviter un nouveau Munich ?

**M. Pierre Buhler.** – Merci de citer mes travaux ! Ces quatre pays sont aussi très actifs dans la sphère des médias, pour contrôler l'information ou la désinformation, dans le champ de la diplomatie culturelle, de l'enseignement supérieur, de la recherche. Ils font de l'entrisme dans certaines organisations multilatérales pour réécrire les normes du droit internationales qui ne leur conviennent pas. Ces nouveaux empires considèrent que l'ordre international né de la dernière guerre mondiale a été dicté par les Occidentaux. Ces puissances aiment les rapports de force, certes, mais elles sont très actives aussi dans les enceintes internationales pour réécrire le droit. La Chine est ainsi très active pour définir les normes dans les domaines de la communication, de l'intelligence artificielle, de la cybersécurité. Elle fait de l'entrisme dans les organismes de normalisation internationaux, comme l'Organisation internationale de normalisation, dont elle a eu la présidence, la Commission électrotechnique

internationale ou l'Union internationale des télécommunications par exemple, ainsi que dans d'autres organisations informelles qui associent le secteur privé et le public – n'oublions pas qu'internet est une création privée. Les Chinois s'efforcent de transférer les discussions vers des forums intergouvernementaux, où ils espèrent peser davantage.

Les États autoritaires s'allient. L'Organisation de coopération de Shanghai réunit ainsi la Russie, la Chine, le Kazakhstan, l'Iran, etc., pour définir des normes politiques. Ces pays ont un autre point commun : leur « autoritarisme technologique » et l'exportation de systèmes de contrôle de la population, des médias, d'internet, etc. La Chine a un vrai savoir-faire en matière de reconnaissance faciale, de censure sur internet. D'autres pays excellent en matière de désinformation.

La pire manière de se défendre serait de faire comme ces pays : nous perdrons notre crédibilité fondée sur le respect du droit international plutôt que sur des rapports de force et la loi du plus fort. L'information, l'enseignement supérieur, la diplomatie culturelle sont des secteurs peu encadrés par le droit et deviennent donc le théâtre d'un vrai combat. Nous devons tenir bon pour défendre nos valeurs, sans tomber pour autant dans une nouvelle guerre froide. Les démocraties libérales doivent serrer les rangs pour trouver des règles de droit permettant de structurer ces champs et de définir les règles d'accès aux marchés. Dans l'Accord global sur les investissements UE-Chine, la Chine se réserve la possibilité de soumettre à autorisation l'accès à son marché des productions européennes : cela signifie qu'aucun film européen, dessin animé, émission télévisée ou documentaire n'a accès de droit à ses médias. En revanche, la Chine n'aurait que peu de contraintes pour investir dans les entreprises de médias en Europe. Cet accord est clairement asymétrique.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Certains établissements d'enseignement supérieur ou certaines formations ne fonctionnent que grâce aux frais d'inscription des étudiants chinois. Parfois, la liste des étudiants est déterminée directement par Pékin, et la mobilité est à sens unique. Ces étudiants ont souvent accès à l'intégralité des ressources et des travaux de nos universités, mais l'inverse n'est pas vrai. Certains responsables de masters sont peu regardants sur les travaux réalisés par ces étudiants, dans la mesure où cette ouverture internationale est bénéfique pour l'image de leur structure.

**M. Pierre Buhler.** – Nous sommes en effet en retard dans la prise de conscience des risques potentiels, même si tout étudiant chinois n'est pas suspect par définition ! Les établissements anglo-saxons sont très dépendants des droits d'inscription versés par les étudiants. Il est délicat pour eux de se priver des contributions des étudiants chinois. Beaucoup de doctorants chinois sont inscrits dans des disciplines technologiques. Peut-on pour autant parler de siphonnage de nos connaissances ? Si l'on en croit une étude sur la recherche britannique, la relation d'échange est asymétrique : les étudiants chinois ont accès à toutes les sources au Royaume-Uni, alors que la réciproque n'est pas vraie pour les étudiants occidentaux en Chine. Certains étudiants sont peut-être « infiltrés » par les services chinois.

Les projets de coopération universitaires avec des structures relevant d'États autoritaires – et pas seulement de la Chine – devraient être soumis à un processus de *due diligence* pour vérifier leur innocuité. Votre mission aura le mérite d'attirer l'attention sur les risques. On a tous en tête le débat sur le laboratoire de virologie de Wuhan. Nous devons préserver nos principes et nos valeurs dans un domaine peu régulé, car nos démocraties aussi s'inscrivent dans le long terme, face à des acteurs qui relèvent d'autres modèles.

**M. Étienne Blanc, président.** – L'État et son administration sont-ils suffisamment armés pour mettre en œuvre les sept recommandations que vous préconisez ? Sinon, ne convient-il pas de se rapprocher de nos partenaires européens ?

Des universitaires français sont poursuivis devant les tribunaux français en raison de leurs travaux : sont-ils suffisamment protégés ? Notre droit garantit-il l'indépendance des universités et la liberté de la recherche ?

**M. Pierre Buhler.** – Si la protection des libertés académiques devient une priorité politique, l'administration saura agir. La création de votre mission constitue déjà une manière d'attirer l'attention des services de l'État sur le sujet. Le Sénat a un rôle de vigie et peut faire bouger les lignes. Lorsqu'une volonté politique forte est apparue en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, le Forum Génération Égalité a vu le jour, et une norme a été définie, qui devrait sans doute être reconnue par l'ISO ou l'Union européenne.

Des universitaires français sont poursuivis par des États autoritaires étrangers devant les tribunaux français pour diffamation. C'est l'illustration paradoxale que nous vivons dans un État de droit ! En vertu de la jurisprudence en matière de diffamation, ces chercheurs ne devraient pas être condamnés. En tout cas, la liberté académique ne saurait être divisée. Un travail de recherche ne devrait pas pouvoir être passible d'une attaque en diffamation. L'intégrité de la recherche doit être préservée face aux menées d'États étrangers. La loi doit la protéger. Évidemment, cette question doit aussi être portée au niveau européen.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – La coopération médicale et sanitaire n'a jamais fait l'objet de régulations, car il s'agit de sauver des vies. Pendant des années, la France, comme d'autres pays, a formé les médecins chinois en virologie, pour lutter contre le SRAS, ou en matière de greffes d'organes. La France a ainsi fourni des laboratoires de virologie, mais très vite nos chercheurs ont été mis à l'écart. Il faut donc que ces échanges soient encadrés, et reposent sur la transparence, le contrôle et la réciprocité pour que nos techniques ne servent pas à mener des recherches à visées militaires ni à pratiquer des prélèvements forcés d'organes, par exemple. Il faut prévoir des garde-fous au niveau européen dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique européenne de la santé. On retrouve la même tension que pour les libertés académiques : on ne peut interdire l'expression de positions radicales, mais on doit aussi se prémunir contre la propagande et la désinformation. Comment concilier l'exigence d'une coopération médicale, ne serait-ce qu'à des fins humanitaires, et l'encadrement de ses usages ?

**M. Pierre Buhler.** – J'ai été associé à la préparation d'un colloque sur l'éthique de la recherche, organisé par le CNRS et le ministère des affaires étrangères, et qui devrait avoir lieu à la fin de l'année. La préoccupation que vous évoquez est partagée par la communauté scientifique : elle manque de repères, de normes, de règles pour s'orienter dans un environnement où les acteurs et partenaires sont très nombreux. Les scientifiques ne savent pas toujours quelle ligne de conduite suivre. C'est pourquoi ils veulent réfléchir à ce sujet avec des professionnels de la diplomatie pour définir des règles, des principes d'action. On sent ainsi apparaître une convergence de préoccupations sur ce thème, et la création de votre mission l'illustre.

**M. Étienne Blanc, président.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 16 h 35.*

**Mercredi 21 juillet 2021**

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Audition de Mme Gillian Bird, ambassadrice d’Australie en France (sera  
publiée ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 18 h 35.*



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

**Jeudi 15 juillet 2021**

- Présidence de Mme Martine Berthet, présidente, puis de M. Pascal Savoldelli, rapporteur -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Audition de Mme Marie-Anne Dujarier, professeure de sociologie à l'université de Paris et membre du Laboratoire de changement social et politique (LSCP)**

**Mme Martine Berthet, présidente.** – Notre mission d'information travaille sur l'impact du développement des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi.

Vous êtes sociologue du travail, professeure de sociologie à l'université de Paris, membre du Laboratoire de changement social et politique, parmi de nombreuses autres responsabilités universitaires centrées sur l'encadrement social de l'activité humaine.

Vos enquêtes cliniques qualitatives et quantitatives dans de grandes organisations privées et publiques rendent compte des transformations du travail des prescripteurs, des dirigeants et des cadres, des dispositifs de management fabriqués et diffusés et de la manière dont les travailleurs et les consommateurs les expérimentent et les transforment.

Pour vous, le travail, loin de n'être qu'un « facteur de production » ou une simple exécution, est une activité : un « faire au monde » aux enjeux matériels, sociaux mais aussi existentiels.

Nous nous interrogeons sur l'impact de cette désincarnation du management avec le recours aux algorithmes. C'est un sujet que vous connaissez bien, avec votre ouvrage de 2015 sur *Le management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail*.

Loin de « désincarner » le travailleur d'une possible aliénation, vision qui ne doit pas occulter l'aspect libérateur du travail, ces nouveaux outils numériques dégradent-ils, et dans quelle mesure, « l'idéal » du travail ?

Après votre propos liminaire d'une vingtaine de minutes, le rapporteur de la mission d'information, mon collègue Pascal Savoldelli, pourra vous poser des questions, de même que les autres sénateurs qui participent à cette audition.

**Mme Marie-Anne Dujarier, professeure de sociologie à l'université de Paris et membre du Laboratoire de changement social et politique.** – Je vous remercie de votre présentation. Je suis essentiellement sociologue du travail. Le métier de sociologue consiste à faire des enquêtes à partir du réel.

Je commencerai par une étude de cas qui, sans doute, m'amènera à m'éloigner des quatorze questions que vous m'avez suggéré de traiter, notamment parce que je suis

embarrassée par le terme d'uberisation, qui ne m'aide ni à penser ni à agir. Je ne suis pas convaincue non plus que la société soit uberisée. Il me semble que les choses sont un peu plus compliquées. Je vais essayer de le démontrer en revenant au terrain.

Dans le champ de la sociologie, nous sommes en quelque sorte face à une tension entre des écrits qui font état de généralités sur l'uberisation, comme dans les années 2015. On était alors dans une logique de globalisation de la pensée à propos de ces phénomènes. Depuis cinq ans, on assiste à une multiplication de monographies qui démontrent que tout ceci constitue une constellation de pratiques qui peuvent difficilement être regroupées sous un seul parapluie sémantique.

L'enquête que j'ai faite a été réalisée dans le secteur du bricolage, terme qui, en soi, montre la non-professionnalisation de cette affaire.

Il existe de très nombreuses places de marché dans ce secteur. Pour ma part, je ne parle pas de plateformes mais de places de marché, ou *marketplaces* en anglais, terme qui me semble être plus précis. Il s'agit de sites où l'on peut faire se rencontrer des offres et des demandes de tous ordres – objets, services, relations –, comme LinkedIn, Facebook ou Meetic. Ces places de marché offrent de mettre en lien des offres et des demandes de services de bricolage pour monter un meuble, fixer une tringle à rideau, repeindre un pan de mur. Cette pratique sociale préexistait au numérique – l'être humain bricole depuis longtemps - mais était exercée soit par des artisans déclarés qui, en plus de leur activité professionnelle, pouvaient donner un petit coup de main, soit par des travailleurs au noir ou dans le cadre d'un marché de don contre don.

Qu'est-ce qu'une place de marché ? C'est une sorte de supermarché, un lieu numérique plus que physique qui permet d'organiser le monopole de la concurrence et de mettre en forme en temps réel une concurrence élargie et, grâce au numérique, très atomisée. Comme un supermarché, ces places de marché référencent des produits – ici des bricoleurs –, les « packagent », si je peux employer cet anglicisme, les labellisent, les mettent en vitrine numérique, et ce de manière stratégique, afin d'accroître leur propre profit.

Ces places de marché affichent des prix et mettent en concurrence visible des offres plus ou moins équivalentes. Ces sites aident surtout le client ou la cliente à faire des comparaisons entre ces offres pléthoriques et l'accompagnent jusqu'à passer à l'acte d'achat de services.

Comme dans un supermarché, ces places de marché offrent de l'impersonnalité. L'échange de service se fait en toute impersonnalité, exactement comme lorsqu'on va acheter une bouteille d'eau dans un supermarché : on ne connaît pas la vendeuse ni le manutentionnaire qui l'a déplacée, ce qui peut être vu comme un avantage ou un inconvénient.

En tout état de cause, cela rend la transaction difficile, car échanger un service défini par son caractère quelque peu aléatoire, qui mélange des dimensions civique, technique et marchande en toute impersonnalité, suppose de mettre en place de nombreux dispositifs de confiance pour permettre la transaction.

Ces places de marché formalisent d'une certaine manière et étendent la mise en concurrence entre bricoleurs. Cette mise en concurrence favorise évidemment une baisse des



prix, parfois jusqu'à l'auto-dumping d'après mes entretiens, jusqu'à perdre de l'argent dans la réalisation de la tâche.

Ce nouvel intermédiaire, qui fait de la concurrence à d'anciens intermédiaires de marché comme les concierges, le bouche-à-oreille, les fournisseurs de matériel, les petites annonces dans les boulangeries ou sur Internet, qui faisaient déjà, d'une certaine manière, fonction de place de marché, arrive sur un marché déjà existant, celui des intermédiaires.

Que fait l'outil numérique dans cette intermédiation marchande ? Il a comme caractéristique de mettre instantanément en lien les offreurs et les demandeurs et permet ou promet une optimisation de la rencontre en termes de qualité et de fiabilité, notamment par des algorithmes et des appariements plus justes.

Notons que ces places de marché sont aujourd'hui essentiellement des entreprises privées, quel que soit le type de produits et de services échangés, car les associations et les services publics ont pratiquement totalement déserté cette intermédiation marchande.

Il n'y a d'ailleurs aucune fatalité à ce que les associations et les services publics ne soient pas présents, mais on s'est aperçu, en dix ans, que c'est en réalité plutôt le secteur marchand qui a développé ces places de marché.

La notion de place de marché est quelque peu subtile : il s'agit d'entreprises qui vendent du marché. Elles sont elles-mêmes sur un marché des entreprises qui vendent du marché, donc elles-mêmes en concurrence. Des entreprises comme Uber et d'autres sont en quasi-monopoles ou oligopoles mais, par exemple, les places de marché du bricolage constituent encore un marché très éclaté. Il existe beaucoup d'intermédiaires vendeurs de places de marché.

Ces places de marché promettent aux consommateurs et aux consommatrices d'offrir un service immédiat à un tarif extrêmement bas – l'argument tarifaire est très explicite -, qui sera réalisé par un inconnu, inconnu qui est présenté comme supposément passionné. La rhétorique de la passion est omniprésente dans ces startups : ce bricoleur sera content d'être à leur service.

Évidemment, les conditions sociales qui permettent d'obtenir cette convocation « au sifflet » d'hommes immédiatement disponibles, compétents, prêts à travailler sans protection sociale ni droit pour des sommes dérisoires, sont tues dans la communication en direction des consommateurs et des consommatrices. On pourrait dire de ce point de vue, pour prendre un terme marxiste, que le fétichisme de la marchandise bat son plein dans les services. Toutes les conditions sociales qui font qu'il est possible de solliciter sur-le-champ quelqu'un de compétent et heureux d'intervenir pour un tarif dérisoire sont évidemment cachées.

Notons que ces places de marché créent deux types d'emplois plus ou moins nouveaux –il n'y a là pas grand-chose de nouveau. Tous les emplois salariés dans les jeunes entreprises d'intermédiation, que certains appellent startups, sont de jeunes diplômés, qui vivent l'aventure entrepreneuriale, mais avec toutes les sécurités du salariat, et qui organisent un marché du travail pour d'autres types de travailleurs qui travaillent à la tâche.

L'enquête montre que la tâche est rémunérée, mais cache en réalité de très nombreuses autres tâches qui ne le sont pas formellement. Il en existe une quinzaine. Ceux

qui remplissent ces tâches doivent par exemple se former techniquement. Cette formation n'est prise en charge que par eux seuls. Ils doivent surtout devenir des produits, sur un marché hyperconcurrentiel et réaliser ce qu'on appelle un marketing de soi, ou *self-branding*. Ils doivent se photographier, rédiger des textes, parler d'eux-mêmes comme de gens désirables, rassurants et compétitifs, sur les étagères virtuelles du supermarché numérique.

Ce marketing de soi est une tâche difficile, que tous n'arrivent pas à remplir, quelles que soient leurs compétences en bricolage par ailleurs.

Ils doivent également réaliser des tâches commerciales, c'est-à-dire répondre « du tac au tac » quand une offre tombe, faire des devis gratuits dans un marché très incertain, puisque les offres sont rédigées en général par des gens peu doués pour le bricolage et pas toujours très compétents pour décrire le besoin et la réalité de la tâche à réaliser.

Ils doivent également réaliser des tâches de gestion, quel que soit leur statut. Il y a derrière tout cela beaucoup de logistique, pour des tâches payées à des tarifs assez bas, de l'ordre de 20 à 30 euros pour certaines. La rentabilité de ce service va donc aussi dépendre du temps de transport et de l'argent qui doit être investi en termes de carburant ou de frais de déplacement. La dimension logistique est donc extrêmement importante pour optimiser leur propre tournée de service, si je puis dire.

Ils doivent, en plus de la tâche, trouver des collectifs formateurs pour maintenir leurs compétences et leur santé mentale. Surtout, la plupart de ces bricoleurs, qui sont des hommes ayant des statuts hors salariat, doivent organiser eux-mêmes la solidarité dont ils sont privés d'une certaine manière, soit en passant par du portage salarial, soit en allant chercher des assurances privées, soit en comptant sur les assurances familiales au sens large. Je n'ai pas le temps de développer mais, si cela vous intéresse, vous pourrez lire tout cela.

Outre qu'ils doivent acheter et entretenir leur équipement, assurer eux-mêmes la prévention de leur santé et se soigner en cas de « bobos » – il y en a beaucoup dans cette activité –, ils doivent aussi savoir repérer les bonnes offres sur le site, celles qui leur permettent, *a minima*, de ne pas perdre d'argent. Vous aurez compris que, finalement, ils investissent beaucoup de leur temps et de leur argent avant même d'avoir commencé à travailler.

Ces bricoleurs, sociologiquement, viennent là essentiellement pour gagner de l'argent. Ils sont très majoritairement peu qualifiés et majoritairement exclus du premier marché de l'emploi, du salariat ou du fonctionnariat.

En réalité, les choses sont un petit peu plus compliquées, car on trouve sur ces plateformes de bricolage des tranches d'âge très diverses, de qualifications plutôt basses, mais aussi des gens très qualifiés, voire des artisans. On a donc affaire à des statuts très variables. Certaines personnes n'ont pas de statut, voire pas de papiers, d'autres le font à titre personnel – c'est un non-statut –, d'autres ont un statut d'autoentrepreneurs, d'autres sont des salariés ou des fonctionnaires qui font cela pour accroître leurs revenus, d'autres sont bénéficiaires de la redistribution – boursiers, chômeurs ou autres –, et cherchent à s'occuper ou à arrondir leurs fins de mois, comme certains retraités qui préfèrent cela plutôt que d'être seuls chez eux. Ces profils extrêmement variés ont quand même en commun d'être plutôt des personnes en quête de revenus.

Je ne peux détailler davantage faute de temps, mais vous voyez bien que cette pratique sociale fait la promotion explicite de l'entrepreneuriat de soi, dans lequel un individu-marchandise se débat dans une compétition incessante, bâtie sur une évaluation quantitative abstraite de l'activité concrète.

Évidemment, ces bricoleurs – vous connaissez le système – sont notés par les clients à l'aide d'étoiles. C'est une configuration qui favorise les mieux notés : plus on a de bonnes notes, plus on aura de missions, ce qui veut dire que ce système prolonge et renforce la norme du mérite personnel et le sentiment de responsabilité individuelle dans l'interprétation que l'on fait de son propre destin.

La norme de flux tendu, de disponibilité totale, un éthos héroïque du travail vont de pair avec une subjectivation particulière dans laquelle le rapport à soi, en tant que capital et produit, se conjugue à une disponibilité étendue.

Aussi, loin d'être disruptive, cette organisation prolonge en fait les structures de la marchandisation en régime capitaliste et actualise les pratiques et normes sociales néolibérales. Pour dire les choses un peu brutalement, il n'y a pas selon moi vraiment disruption, comme disent les acteurs locaux. Il n'y a pas vraiment grand-chose de nouveau.

Quatre principaux faits sociaux sont mélangés et potentialisés dans ces systèmes. Le premier est un fait social que tout le monde connaît : les entreprises capitalistes cherchent à produire au meilleur coût. Vous connaissez l'invention humaine en matière de quête de main-d'œuvre quasiment gratuite. L'histoire en est pleine. Ici, le système de travail à la tâche permet de baisser considérablement les coûts, non seulement parce qu'ils sont peu payés, mais aussi parce qu'ils doivent payer tous les coûts annexes de la tâche elle-même. Tous les coûts et tous les risques sont reportés sur l'individu. C'est un système très pratique pour les non-employeurs que sont les plateformes numériques, qui sont intermédiaires.

Le deuxième fait social réside dans les promesses enchanteresses faites par les entreprises qui veulent vendre. Cela s'appelle du marketing. L'enchantement consumériste promet tout, tout de suite, avec une qualité totale, pour pas cher. Ici, cet enchantement consumériste se combine avec ce que j'ai appelé le « travail du consommateur », c'est-à-dire le fait que les consommateurs et consommatrices sont de plus en plus outillés et équipés par les fournisseurs pour juger et noter le travail des premières lignes, les mettant dans une situation de contremaîtres, beaucoup plus efficacement que s'il fallait en mettre un derrière chacun des travailleurs.

Le troisième fait social est prolongé ou potentialisé dans ces systèmes réside dans la promotion de l'auto-entrepreneuriat, si explicite dans le néolibéralisme, dans une société qui maintient, de manière assez hypocrite, une norme d'emploi qui veut qu'on ne soit rien sans emploi, alors qu'il n'en existe pas pour tout le monde.

Le quatrième fait social en jeu dans cette affaire est ce que j'appelle le management désincarné. Je l'ai constaté dans les grandes organisations, mais qui est aussi tout à fait à l'œuvre dans ces petites organisations. Il s'agit de l'encadrement de l'activité humaine par des dispositifs plus que par des relations de proximité. Le management désincarné vous dit quoi faire, comment le faire et pourquoi le faire, instaurant alors un rapport social, mais sans relations qui empêchent la régulation au fil de l'activité.

Je finirai en soulignant mon embarras avec le terme d'uberisation. Vous avez compris, avec le cas du bricolage, qu'un bricoleur qui effectue quelques missions dans la semaine avec sa perceuse et sa truelle n'est pas du tout dans la même situation qu'un chauffeur Uber surendetté, qui a passé maints examens pour arriver là, de la même manière qu'une babysitteuse qui passe par ces plateformes ou quelqu'un qui loue son appartement sont dans des situations à chaque fois singulières.

Dit rapidement, la part du capital et du travail dans chacun des secteurs détermine ou non un endettement, qui rend l'activité plus ou moins occasionnelle, et donc un rapport objectif et subjectif différent à l'activité. La nature de la tâche est aussi très variable : elle est plus ou moins taylorisable, plus ou moins prescriptible, plus ou moins contrôlable. Par exemple, le bricolage est difficile à théoriser et à contrôler, contrairement à une livraison de pizzas.

On voit aussi que tout cela varie selon la possible délocalisation de la tâche. Le bricolage, par définition, n'est pas délocalisable, contrairement à des tâches de traitement numérique dans le *microtasking*.

Bien évidemment, comme j'ai essayé de le souligner, les utilisateurs de ces plateformes ont des trajectoires sociales très diverses, sont plus ou moins victimes de discrimination sur le marché du travail, ont des qualifications, des âges et des sexes variables et sont des personnes qu'on ne peut homogénéiser facilement d'un point de vue sociologique.

Pour conclure, ces systèmes de bricolage relèvent de la débrouille. Pour les travailleuses et les travailleurs qui y recourent, c'est mieux que rien. Le fait d'être son propre patron peut être vécu dans un premier temps positivement, comme certains le disent, mais ils n'y croient pas longtemps. En réalité, l'extension de cette forme d'emploi ressemble de plus en plus à ce qui se passe dans les pays du Sud, où le salariat n'est pas dominant. J'encadre des thèses d'Haïtiens : cela fait penser au marché du travail en Haïti. C'est le système de la débrouille permanente où, si l'on a un petit talent ou une petite compétence, on peut réaliser une tâche ou une autre, tout cela en dehors des systèmes de solidarité, évidemment de la sécurité sociale, majoritairement aussi de l'impôt et des solidarités professionnelles ou des collectifs.

Parler d'uberisation me semble donc compliqué. Ce terme pourrait nous faire croire que toutes les places de marché fonctionnent comme Uber, ce qui est vrai techniquement mais faux sociologiquement. Vous aurez compris aussi que tout cela n'est pas très nouveau. Si on prend un peu de recul sociologique, cela prolonge des faits sociaux anciens.

Je n'ose vous faire de recommandations, mais je vous conseille d'affiner votre pensée pour quitter ce terme d'uberisation et envisager que les régulations et les politiques publiques puissent être pensées davantage au cas par cas, parce que la réalité est elle-même très diverse. Si nous ne le faisons pas, nous-mêmes, chercheurs, et vous-mêmes, représentants du service public de l'État, nous risquons d'assister à un report de la régulation sur le domaine judiciaire, c'est-à-dire au cas par cas. C'est aujourd'hui surtout le juge qui exerce la régulation politique, tendance sociologique que l'on peut aussi observer ailleurs. Pourquoi pas ? C'est un choix que l'on peut discuter.

**Mme Martine Berthet, présidente.** – Merci pour cet exposé, qui nous apporte une vision très complémentaire par rapport ce que nous avons entendu jusqu'à présent. Je

laisse sans plus tarder la parole au rapporteur. Si vous n'avez pas pu nous transmettre tout ce que vous souhaitiez, je pense que vous en aurez l'occasion au fil des questions qui vont vous être posées. Vous pourrez quoi qu'il en soit, si vous le souhaitez, nous transmettre des éléments écrits à la suite de cette audition.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Nos précédentes auditions ont été très centrées sur les plateformes de travail de la mobilité. Ici, on aborde les plateformes de services à domicile, qu'il faut, je l'ai bien compris, appeler plateformes de marché.

**Mme Marie-Anne Dujarier.** – Vous pouvez employer les termes que vous souhaitez, monsieur le rapporteur !

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Pourriez-vous nous aider à discerner les similarités qui peuvent exister avec les plateformes des mobilités ? Quel est le tronc commun et quelles sont les différences ? Vous avez parlé d'une constellation de pratiques. Il existe en effet sûrement une grande diversité de services, etc.

Par ailleurs, vous évoquez dans l'un de vos articles le fait que l'économie collaborative a entraîné un passage de l'utopie à la dystopie. Pourquoi et comment ? Quelle analyse faites-vous de ce modèle économique pour l'avenir des métiers et de l'emploi ?

La France cultive une forte originalité sur cette question : il y a par exemple, dans le milieu de l'artisanat, autant de métiers que de professions.

J'ai bien compris en vous écoutant qu'il existait un capitalisme de plateforme. Le capital produit du capital, mais où réside le coût du travail dans ces plateformes de marché ?

Nous poserons la question à des économistes, mais je pense que la réponse peut être intéressante du point de vue des sciences que vous pratiquez. Existe-t-il toujours un coût du travail ? Comment peut-il se définir ?

Enfin, la politique appartient à tout le monde, chacun dans ses fonctions, mais plus on la définit ensemble, plus elle fait l'objet d'un débat, et meilleure est la loi. La loi a toujours ses limites d'appropriation démocratique. Que faut-il faire pour réguler ce qui dysfonctionne en termes de droit du travail et de protection sociale ?

**Mme Marie-Anne Dujarier.** – Je risque de vous décevoir, car il y a beaucoup de questions sur lesquelles je n'ai pas particulièrement enquêté. Je fais partie des sociologues qui essaient de ne parler que de ce qu'ils ont étudié. Je vais néanmoins essayer de répondre à vos questions.

Le parallèle avec la mobilité m'embarrasse d'entrée de jeu, car il existe à ma connaissance dans la mobilité deux ou trois modèles. Uber est l'arbre qui cache la forêt avec ses VTC. Il existe également toute la mobilité à vélo ou à scooter et trottinette. Vous pouvez comme moi observer la diversité des objets roulants dans Paris pour effectuer les livraisons. La livraison de repas à vélo ne repose pas du tout sur le même modèle qu'Uber. Ce n'est même pas la même sociologie. On le voit à l'œil nu : les livreurs à vélo sont essentiellement des sans-papiers qui sont dans le système de marchandage. Ils utilisent des adresses faites par d'autres, qui sous-traitent à des gens sans papiers. Ce n'est pas le cas d'Uber, à ma connaissance. Uber représente un investissement très important. On revient là sur l'importance du capital face au travail dans la création de valeurs. Un vélo, c'est quand même

moins cher. Tout cela détermine la sociologie des offreurs. Le système de la mobilité lui-même n'est donc pas homogène. Je renvoie toujours à la singularité des modèles.

On pourrait considérer que le tronc commun à tous ces systèmes, c'est l'utilisation de places de marché numériques. Je vous renvoie la question : quand vous parlez d'uberisation, quel est le plus petit dénominateur commun que vous voyez apparaître derrière ce terme ? Pour ma part, je n'en vois pas.

Si c'est l'outil, cela veut dire que Facebook, Uber et Airbnb représentent la même chose. Or, ce n'est pas le cas. Si c'est le fait d'avoir recours à du travail à la tâche, Uber et l'université représentent la même chose. Peut-on dire que l'université est uberisée parce que 70 % des cours sont donnés par des vacataires, payés beaucoup moins bien qu'Uber d'ailleurs, quand ils sont payés ? Beaucoup de travaux intellectuels se font déjà sous forme de travail à la tâche. Le travail à la tâche n'est pas un phénomène nouveau.

Si ce n'est pas du travail à la tâche, peut-on considérer qu'on est dans le discours que les startups tiennent à propos d'elles-mêmes, un peu héroïque et qui dit créer de l'emploi, ce qui est faux ? En réalité, les startups créent de l'activité rémunérée, mais pas de l'emploi, en tout cas pas au sens de salariat, ou très peu.

Je vous retourne donc la question. Vous me demandez de définir un tronc commun : je ne suis pas sûr qu'il en existe un.

On est en train de débattre là de nos catégories de pensées, qui sont aussi des catégories de pensées juridiques. J'ai dit que le mot d'uberisation m'empêche de penser – et c'est peut-être le principal message que j'essaie de faire passer : si l'on continue à chercher à établir des catégories qui mélangent des réalités économiques et sociologiques très diverses, on va être en difficulté pour penser, réguler et faire de la politique.

Je n'ai peut-être pas réussi à vous convaincre mais, en tout cas, la diversité des usages sociaux de l'outil numérique que sont les places de marché, de mon point de vue, ne permet pas de créer une catégorie homogène qui nous aiderait à penser et à réguler cela politiquement.

Je suis de ce point de vue en désaccord avec mes collègues juristes qui parlent d'uberisation. Nous avons beaucoup de débats à ce sujet. On peut réguler Uber. Uber est très particulier. La diversité des régulations politiques et juridiques autour d'Airbnb, Uber, Deliveroo, pour ne pas les citer, est à chaque fois singulière. Ce ne sont pas les mêmes problèmes, ce ne sont pas les mêmes personnes, ce ne sont pas les mêmes secteurs d'activité, ce ne sont pas les mêmes professions. Je vous renvoie donc volontiers la première question : vous-même, quel tronc commun voyez-vous dans l'uberisation ? Que met-on dans ce terme ? Moi, je ne vois rien. Je vois Uber, mais je ne vois que cela.

J'ai en effet écrit un article sur l'économie collaborative dans la *Revue française de socio-économie* (RFSE), si je me souviens bien, qui analyse des usages de l'expression d'économie collaborative. Cet article est déjà périmé. Il fut une époque, il y a une dizaine d'années, où l'on parlait d'économie collaborative. Il y a eu, à propos de ces places de marché, un discours extrêmement confiant sur le fait qu'on allait créer de nouvelles horizontalités, dans des échanges écologiques, sympathiques, de proximité. Tout était soudain devenu rose.

Internet est un « marronnier ». Internet, ne l'oublions pas, a une double origine, militaire, d'une part, et plutôt libertaire, d'autre part. À chaque fois qu'une innovation intervient sur le réseau, un discours libertaire dit qu'on a résolu les problèmes de rapports de force, de hiérarchie, d'exploitation ou de dégâts écologiques.

Très vite, on s'aperçoit qu'en régime capitaliste, sans aucune surprise, ces plateformes deviennent des entreprises capitalistes. C'est d'une logique absolument implacable. L'économie collaborative qui promettait de l'intermédiation de marché sans profit a été dévorée, écrasée, laminée par les entreprises capitalistes qui avaient des investisseurs et des moyens infiniment plus grands pour mettre ces systèmes en place.

Je reste très étonnée que des services publics n'organisent pas des plateformes de taxis aussi performantes qu'Uber dans les villes. Pourquoi les services publics ne le permettent-ils pas ? Ce sont des places qui n'ont pas été prises. Il y a sans doute à cela plein de raisons que j'ignore. Ce n'est pas forcément une critique, mais on pourrait imaginer que les services publics deviennent des intermédiaires non marchands entre des offres et des demandes de services publics. Cela ne me choquerait pas. Or vous le savez comme moi, être dans une organisation marchande ou non change beaucoup le destin du service rendu.

Oui, on est passé de l'utopie à la dystopie, puisque ces intermédiaires de marché, qui se sont très vite constitués en oligopole, voire en monopole, ne payent pas d'impôts - le Sénat a fait un très bon rapport à ce sujet -, développent du travail à la tâche hors des solidarités, alors qu'il fut une époque où l'on était dans un discours très utopique et élogieux sur ce sujet.

Vous l'aurez compris, je ne suis pas techno-déterministe : je ne pense pas que les techniques déterminent les rapports sociaux. Tout mon exposé a tenté de vous démontrer que cette nouvelle technologie ne fait que reproduire et poursuivre des faits sociaux.

Cela me permet d'effectuer une transition parfaite à propos de votre troisième question : comment l'uberisation change-t-elle les emplois et les métiers ? En posant cette question, vous mettez l'uberisation en cause dans la transformation des emplois et des métiers. Pour moi, l'analyse est inverse : je pense que les politiques publiques concernant l'emploi et les métiers favorisent l'émergence d'entreprises comme Uber. J'inverse profondément le raisonnement : Uber ne pourrait exister sans des politiques publiques qui en permettent l'existence. Par exemple, ce qui fonctionne très bien sur ces places de marché réside dans le fait que de nombreuses personnes se battent pour y travailler. Supprimer le chômage, il n'y a plus de telles places de marché ni de travail à la tâche !

Ce sont plutôt les conditions sociales qui font que ce type d'organisation du travail peut exister sans entrer dans les politiques publiques qui les précèdent, nationales comme mondiales. On est pris là dans quelque chose de plus grand que la dimension nationale.

Finalement, ces formes d'entreprises et de mise au travail sont des résultantes de faits sociaux beaucoup plus profonds. L'éloge de l'entrepreneuriat de soi et le fait que chacun se considère comme un capital ou une entreprise ont été signalés en 1979 par Michel Foucault. Ce sont donc des choses assez anciennes. Ce sont des faits sociaux de fond.

S'agissant du coût du travail, j'ai envie de vous renvoyer la question : s'agit-il du coût pour l'État, pour l'employeur, pour celle ou celui qui travaille, pour le conjoint ou la

conjointe, qui sont également concernés en général ? Il est pour moi très difficile de répondre. Pour l'employeur, j'ai essayé de démontrer que ce système permet d'externaliser tous les coûts invisibles de la mise à disposition d'une force de travail efficace – formation, solidarité, santé, périodes de sous-emploi. Cela réduit considérablement le coût du travail.

C'est d'ailleurs une technique d'emploi très utilisée dans l'Europe précapitaliste, sous forme de *domestic system*. Cette embauche à la tâche se pratiquait beaucoup dans le textile. On fournissait le tissu et on demandait tant de pièces. Femmes, enfants, vieillards, tout le monde à la maison s'y mettait, et on était payé à la pièce. C'est donc un système très ancien, qui permet de réduire considérablement le coût de l'emploi par rapport au salariat qui, grâce aux luttes sociales, a permis d'intégrer la formation, l'organisation, la prise en charge des questions de santé, des accidents du travail, etc. Ici, les gens sont nus. Ils n'ont que leur force de travail et doivent prendre en charge tout le reste.

On peut aussi parler du coût du travail pour l'État. Combien coûte à l'État le fait d'avoir affaire à des classes populaires qui sont dans des systèmes qui les rémunèrent très mal en les faisant travailler beaucoup et en les exposant à tous les risques ? N'y a-t-il pas un coût pour la société et pour l'État en particulier ? On peut aussi se poser la question du point de vue des conjointes : on sait bien que, bien souvent, le travail domestique non rémunéré permet de reproduire la force de travail des hommes qui sont embauchés par les entreprises, qui bénéficient au fond de ce travail domestique gratuit. Je vous renvoie en particulier aux travaux de Maud Simonet sur ce point.

Je suis d'accord avec vous à propos de la régulation collective : la politique est une affaire commune. Je suis embarrassée car, pour réguler quelque chose, il faut avoir un point de vue sur la question. Je pense qu'il existe aujourd'hui beaucoup de régulations de ces systèmes, qui sont porteurs de politiques publiques très explicites. Par exemple, l'État, les collectivités locales et les ministères sont très élogieux concernant les startups et la création d'entreprises et en financent beaucoup. Nombre de subventions publiques sont accordées à ces systèmes. C'est donc déjà une politique publique de régulation, une régulation qui vise une certaine conception politique du monde.

Quelle régulation mettrais-je en place si j'étais aux manettes ? Il s'agit là de mon opinion personnelle. Elle n'a pas d'intérêt ici. C'est votre métier...

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – C'est une activité, non un métier !

**Mme Marie-Anne Dujarier.** – Vous avez raison, nous sommes d'accord. On peut débattre – d'ailleurs tout le monde débat –, mais il m'est difficile de répondre à la question des régulations si je ne sais pas quelle est leur visée politique. Si je veux développer l'entrepreneuriat populaire, la régulation actuelle fonctionne très bien. Si je veux étendre la sécurité sociale à toutes les femmes et tous les hommes qui travaillent ou qui ne travaillent pas, jeunes ou vieux, qualifiés ou non, je régulerai les choses autrement. Cela dépend aussi de mes options politiques. Je ne peux pas répondre à la question de la régulation tant que je ne sais pas quelle politique il s'agit de réguler.

En tant que sociologue, j'observe que la tendance est de confier de plus en plus ces régulations au juge, qui a justement la capacité de juger des cas singuliers. Or chaque cas est particulier. Le bricolage, ce n'est pas le *microtasking*. Ce n'est pas Deliveroo, ce n'est pas Uber, ce n'est pas Airbnb. Ce sont des choses différentes, avec des enjeux financiers très différents.



Je n'ai pas répondu à la question des professions. Le terme de « profession », en sociologie, est peu maniable, mais j'ai le sentiment que ces places de marché attirent plutôt des gens qui n'ont pas de profession, ou dont les professions peinent à se vendre sur le marché de l'emploi salarié. Ce sont plutôt des gens sans qualification et prêts à changer de tâches et d'activités, sans être dans une appartenance professionnelle forte.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Cette mission a commencé début juillet et doit remettre son rapport fin septembre. Nous travaillons en accéléré. Nous essayons donc de trouver des éléments de continuité et sommes en mouvement perpétuel.

Je trouve qu'on ne débat pas tellement de l'uberisation et de la mise en plateforme de la société. C'est une opinion personnelle. L'uberisation est cependant un cheval de Troie, et vous avez raison de nous conseiller de ne pas en faire une cible unique. Ce qui nous occupe, c'est le nouveau management.

Ce dernier peut se réaliser sur les mêmes fondamentaux qu'il y a un siècle, mais si on ne le décortique pas, on ne risque guère de le contester. C'est pourquoi nous travaillons aussi sur la question du management algorithmique. Peut-être n'était-ce pas clair dans mon propos.

**Mme Marie-Anne Dujarier.** – Si, tout à fait.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – J'entends que vous me renvoyiez ma question, mais vous avez trouvé la réponse, en tous cas à mes yeux. Vous avez parlé de *marketplaces* numériques : c'est là le tronc commun. Il nous faut dégager des pistes qui interrogent le droit du travail, le politique, le sociologue, les questions de la santé au travail. C'est le but.

**Mme Marie-Anne Dujarier.** – Je suis dubitative à propos de l'hypothèse que nous serions dans une uberisation de la société. Il ne faut pas oublier que le salariat et le fonctionnariat restent un statut extrêmement majoritaire, 84 % de l'activité si je me souviens bien. On n'est pas encore tous uberisés, loin de là !

Je ne suis donc pas à l'aise avec l'expression d'uberisation de la société. Il y a en France 30 000 chauffeurs Uber sur 29 millions d'actifs. Ce n'est pas une majorité. Je pense que c'est plutôt la société qui fabrique Uber, non l'inverse. C'est mon point de vue.

Je pense qu'il est dangereux d'en faire une généralisation : ce n'est pas parce que quelques secteurs de l'économie sont en train de mettre en place ce système qu'il est amené à se répandre dans toute la société. On n'a pas eu le temps d'en parler, mais ce système a plein de limites endogènes. Il ne fonctionne pas si bien. Les *marketplaces* ne gagnent pas tant d'argent. Il n'est pas certain que ce soit amené à se développer dans toute la société.

Un mot sur le management algorithmique : vous comme moi sommes, en tant que travailleuses et travailleurs, mais aussi consommateurs et consommatrices, de plus en plus amenés à voir notre activité encadrée par des dispositifs. Vous achetez un billet de train dans une gare, quelque chose sur Internet ou vous scannez vos courses dans un supermarché : nous sommes de plus en plus à avoir affaire à des choses plus qu'à des gens dans l'encadrement de notre activité en tant que travailleurs et consommateurs.

Tout cela est rendu possible par des machines dites intelligentes, qui nous amènent à être de façon croissante dans du management sans relation, un management à

distance, un management désincarné qui, quand il est bien fait, d'une certaine manière, offre une certaine facilité mais qui, dès qu'il y a un aléa, une incertitude, une situation non pensée par l'algorithme, devient cauchemardesque parce qu'on se retrouve face à une machine. Cela donne lieu d'ailleurs à des scènes cocasses que vous connaissez tous : qu'on soit consommateur ou travailleur, on se met à insulter une machine, à lui donner des coups. Je l'ai constaté, dans les gares notamment. Quelqu'un qui insulte la machine ou lui donne un coup, c'est quelqu'un qui essaye de réguler quelque chose, mais qui a affaire à une machine et non à de l'intelligence humaine. Ce sont des rapports sociaux sans relation qu'Uber et les *marketplaces* mettent en place, c'est-à-dire qui instaurent un rapport social très fort dans l'encadrement de l'activité, avec des enjeux financiers importants, sans relation humaine, donc sans régulation interpersonnelle. Cela crée évidemment de la violence.

Notons que l'intelligence artificielle n'est précisément pas très intelligente. Il existe toute une tradition d'analyse de l'automatisme chez Simondon, Leplat, que Cassilli poursuit à propos des algorithmes, etc. L'intelligence artificielle n'est en tout cas pas encore aussi intelligente que nous, et n'a par ailleurs rien d'artificiel. Un algorithme est fabriqué et utilisé par des humains. Le management algorithmique intervient à travers des écrans, qui cachent les personnes qui élaborent l'algorithme et ne montrent que le résultat de leur travail. N'oublions jamais qu'il y a derrière des professionnels, qui prennent d'ailleurs une place sociale de plus en plus importante. Peut-être y aurait-il des choses à faire de ce côté.

**M. Olivier Jacquin.** – Madame Dujarier, il est enthousiasmant de vous entendre. Vous êtes véritablement disruptive par rapport aux propos convenus qu'on entend et qui provoquent un certain nombre de confusions.

Je reviens sur votre critique de la définition du mot d'uberisation. Vous avez bien compris que ce qui nous intéresse, c'est l'impact sur le travail. Je viens de rechercher la définition d'uberisation. Le Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL) ne l'a pas encore enregistré et propose « upérisation », qui est un processus de stérilisation des produits alimentaires. Cependant, le Larousse, très classiquement, donne une définition d'uberisation relativement claire, et parle de l'arrivée d'un nouvel acteur sur le marché et de ses impacts sur le travail notamment.

C'est ce qui nous intéresse particulièrement, et c'est en cela que l'uberisation est devenue un mot commun. Vous avez raison : il ne faut pas tout regrouper sous ce terme, parce qu'on arrive à une grande confusion, et vous venez de nous démontrer qu'il est impossible de réguler les choses autrement qu'au cas par cas.

Ne pouvez-vous nous aider à donner une définition plus précise des plateformes de marché et d'intermédiation, que nous appelons, nous, des plateformes de travail, qui impactent le travail au XXI<sup>e</sup> siècle ?

Par ailleurs, vous demandiez, avec une douce provocation, pourquoi la sphère publique ne s'est pas saisie d'algorithmes et ne propose pas de services publics à base de systèmes d'intermédiation. Je retourne la question à la sociologue qui est devant moi : pourquoi, selon vous, la sphère publique, dans ces dernières décennies, ne s'est pas véritablement saisie de ces nouveaux outils, de ces nouveaux potentiels ?

Celui qui vous parle est agriculteur. Je constate que, dans un champ très pointu, la distribution des aides de la politique agricole commune (PAC) a été complètement numérisée, dans une profession qui n'était pas spécialement encline à l'utilisation d'algorithmes. Or la

fonction publique a produit nombre de modèles pour accéder à l'outil informatique, jusqu'à se déplacer chez des personnes qui refusent ledit outil. C'est donc une question de volonté politique. Quand on veut tuer le Trésor public, on met en place des plateformes assez efficaces et fonctionnelles, et tant pis pour ceux qui sont frappés d'illectronisme !

**M. Ludovic Haye.** – Certains cherchent clairement le profit avec l'uberisation, alors que d'autres souhaitent simplement simplifier le marché du travail et l'adapter à notre société. Exploitation et adaptation sont deux thèmes très importants à distinguer.

**Mme Marie-Anne Dujarier.** – Je reste dubitative quant au fait de dire que les *marketplaces* numériques constituent votre tronc commun : Facebook, ce n'est pas Uber, ce n'est pas Airbnb. Ce ne sont pas les mêmes problèmes. Je ne suis pas sûre qu'il existe de tronc commun. Peut-être faut-il renoncer à trouver un chapeau pour regrouper ces nouvelles pratiques sociales.

Je partage tout à fait le point de vue de M. Jacquin sur les problèmes d'illectronisme, qui constituent un véritable drame. L'utilisation qui peut être faite des dispositifs numériques dans les services publics exclut les demandeurs d'emploi ou les postulants à la retraite de manière tragique. Je ne sais pas si c'est l'objectif, mais cela permet en tout cas de faire de grosses économies sur les services publics, et c'est un problème.

J'ai évoqué la possibilité pour les services publics de devenir intermédiaires de marché afin de ne pas laisser la main aux seules entreprises capitalistes en matière d'intermédiation marchande et d'offres et de demandes de services, que ce soit des services de transport à la personne ou autres. Le numérique n'est pour moi qu'un moyen et non le chapeau qui relierait toutes ces pratiques.

S'agissant de l'impact sur le travail, le mot travail lui-même est très compliqué. Nous arrivons à un moment de notre civilisation où ce terme mériterait peut-être d'être « déplié ». Il charrie tellement de significations et de valeurs qu'il amène beaucoup de quiproquos. Si on déplie le mot travail en considérant qu'il recouvre à la fois la notion d'emploi, d'activité et de production, on pourrait dire que ces places de marché qui emploient des hommes et des femmes à la demande, pour réaliser des tâches très mal payées, créent un emploi à la demande, payé à la tâche, en dehors de toute solidarité nationale. Du point de vue de l'activité, derrière la tâche visible, il existe beaucoup d'autres tâches invisibles, qui doivent être réalisées sous la contrainte de la temporalité du marché. C'est le marché qui dicte le rythme de l'activité. Notons par ailleurs que le temps de l'activité productive déborde largement le temps de l'activité rémunérée.

Enfin, il existe une dernière dimension du travail qu'on a tendance à oublier, à une époque où pourtant la question se pose de manière très importante : l'utilisation de cette main-d'œuvre prête à beaucoup voire à tout par besoin financier peut amener à produire des choses qui ne vont pas forcément dans le sens d'une révolution écologique, à laquelle les sociétés aspirent de plus en plus.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Nous restons à votre disposition pour recueillir des réponses à des questions que nous n'avons pas posées ou que nous avons mal posées. Vous pourrez prendre connaissance de notre rapport le 29 septembre. Il comportera tout un champ d'investigations à partir des questionnements que nous aurons récoltés, car ceux-ci font sens. Nos conclusions revêtiront bien entendu une forme politique. Un certain nombre d'éléments vont s'inviter au débat dans les mois qui viennent.

Notre mission dressera un diagnostic et établira des préconisations. Ceci doit à mes yeux mobiliser plusieurs commissions permanentes du Sénat, car on touche à des domaines très différents. Il serait bon qu'une sorte de « navette » intelligente s'instaure entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur ces questions. Ce n'est pas un problème d'enjeu idéologique, mais je pense que ces sujets méritent d'être traités de façon politique.

*La réunion est close à 10 heures 15.*

- Présidence de Mme Sophie Taillé-Polian, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de Mme Aurore Vitou, adjointe à la sous-directrice des relations de travail à la direction générale du travail (DGT), Mme Stéphanie Cours, cheffe du bureau du pilotage du système d'inspection du travail à la DGT et M. Bastien Espinassous, chef du département stratégie de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Je vous prie d'excuser Martine Berthet, présidente de notre mission d'information, qui est retenue.

Notre mission d'information est chargée d'examiner l'impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi – donc bien au-delà de ce qu'on appelle l'uberisation.

Après avoir auditionné des chercheurs, des sociologues, des représentants des plateformes et des travailleurs indépendants, il nous a paru nécessaire d'entendre les administrations chargées des relations de travail, du contrôle du respect de la réglementation du travail et de la formation professionnelle. Vous représentez, Mesdames, la sous-direction des relations de travail de la direction générale du travail et son bureau du pilotage du système d'inspection du travail. Quant à vous, Monsieur, vous dirigez le département stratégie de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Notre mission d'information avait souhaité entendre aujourd'hui des représentants de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), mais celle-ci a décliné notre invitation, prétendant ne pas disposer de données récentes sur le sujet qui nous intéresse. Nous pourrions renouveler l'invitation mais, d'ores et déjà, nous nous étonnons de ces lacunes, qui illustrent la difficulté de la tâche entreprise. En effet, les travailleurs des plateformes ne sont généralement pas comptabilisés à part du reste des travailleurs indépendants, ce qui rend difficile d'évaluer précisément l'ampleur de la « plateformesisation » de l'économie.

Dans le cadre de nos travaux, nous nous intéressons tout particulièrement aux conséquences du management algorithmique sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes en termes de risques professionnels, physiques comme psycho-sociaux.

Nous étudions également le cadre de l'activité de ces travailleurs, c'est-à-dire la façon dont le tarif de leurs prestations est fixé, leurs perspectives d'évolution professionnelle, la portabilité de leurs données personnelles exploitées par les plateformes – je pense en particulier, mais c'est encore un point à débattre, qu'il y a une confusion entre les données personnelles et professionnelles à l'article 22 du règlement général sur la protection des

données (RGPD) –. Nous nous intéressons également aux conditions du dialogue social avec les plateformes. Dans notre rapport, nous dresserons un état des lieux de l’environnement dans lequel évoluent toutes celles et tous ceux qui mettent à disposition leur force de travail au travers des plateformes et formulerons des propositions d’amélioration de leur condition.

Je vous propose, pour commencer, de nous présenter, sous forme de propos liminaire, les principaux éléments que vous pouvez porter à notre connaissance.

**M. Bastien Espinassous, chef du département stratégie de la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).** – Les éléments dont nous disposons sur l’uberisation ont été rendus publics, en particulier l’étude de la Dares d’août 2017 et le rapport de l’Inspection générale des affaires sociales (Igas) de mai 2016. Si l’on constate une augmentation du nombre de travailleurs indépendants, cette catégorie reste minoritaire, même si des secteurs sont affectés dans leur ensemble – via les nouveaux modèles économiques de la numérisation, et la désintermédiation, qui crée un service plus rapide. Le secteur de la formation, par exemple, est directement touché par ces deux aspects, numérisation et désintermédiation.

Il est difficile de déterminer si les travailleurs accèdent à la formation à partir de leur expérience sur les plateformes. Environ 3 millions de comptes personnels de formation (CPF) ont été ouverts, dont 98 000 par des travailleurs non-salariés, mais nous ne connaissons pas la part des travailleurs des plateformes. Nous ne disposons pas non plus de données précises sur les reconversions professionnelles de ces travailleurs.

Cependant, il y a des initiatives dans ce domaine. Je pense au groupe de travail sur les *Future work skills* présidé par les PDG d’Uber et d’Orange, qui s’intéresse aux évolutions concrètes du travail à l’heure digitale, pour définir un référentiel commun et favoriser les transitions professionnelles. Je pense également à une initiative d’Uber et de la RATP qui tend à établir des passerelles entre les métiers des deux structures, pour favoriser les transitions entre les deux entreprises.

Voilà, en quelques mots, nous en sommes à défricher ces nouvelles formes d’emplois et les façons dont elles s’organisent.

**Mme Stéphanie Cours, cheffe du bureau du pilotage du système d’inspection du travail à la direction générale du travail (DGT).** – Les activités concernées par l’irruption de plateformes sont diverses. Pour la restauration, on pense surtout à la livraison de repas, mais il y a aussi la fourniture d’extras. Dans le transport, il y a notamment le déménagement. L’aide à la personne, aussi, s’organise autour de plateformes de mise en relation, pour la garde d’enfants ou l’aide aux personnes âgées, voire l’assistance aux animaux. Même l’enseignement à titre onéreux de la conduite de véhicules est concerné ! Dans le secteur du tourisme, il arrive que des visites guidées soient organisées via des plateformes. Je pense également au transport maritime, mais aussi à l’aviation, où se développent des systèmes comparables au covoiturage, qui organisent la mise en relation entre des clients et des skippers ou des pilotes d’avions privés. Dans le bâtiment, et notamment pour le bricolage chez les particuliers, des plateformes se développent. Dans le secteur de la collecte de données, enfin, on voit se développer des plateformes de mise en relation entre des marques, des annonceurs, et des personnes sélectionnées pour procéder à des enquêtes marketing.

Les risques professionnels auxquels sont exposés les travailleurs des plateformes sont les mêmes que ceux auxquels seraient, ou sont, exposés les salariés dans ces secteurs. Le risque routier pèse sur toute la population de livreurs à vélo. Même chose pour les ports de charges : nous voyons tous ces livreurs passer avec d'énormes sacs sur le dos. Les troubles musculo-squelettiques existent aussi, puisque ces livreurs prennent toujours les mêmes postures. Une durée de travail excessive fait également courir des risques pour la santé. Je pense aussi à la charge mentale et aux risques psychosociaux, que vous évoquiez au travers des conséquences de la gestion par un algorithme. La charge mentale est liée aux délais de livraison, à la gestion de la déconnexion, et aux risques liés à l'activité. Il est difficile de dresser un état des mesures prises par les plateformes pour la prévention des risques professionnels. La charte – facultative – qu'elles peuvent mettre en place y fait clairement référence.

Quelle est l'action de nos services sur ce sujet ? Elle dépend de la réalité du statut de travailleur indépendant. S'il s'agit réellement d'un travailleur indépendant, le cas ne relève plus du contrôle de l'inspection du travail, dont l'axe de compétences tient au statut de salarié. Nous devons donc vérifier la réalité de ce statut d'indépendant et, le cas échéant, lorsque les conditions du travail indépendant ne sont pas réunies, engager les suites, notamment pénales, qui mènent à la requalification, que l'inspection du travail ne peut prononcer d'elle-même. Nous avons donc une action de contrôle.

Au premier semestre 2021, nous l'avons concentrée sur les livreurs de repas à vélo, qui constituent une part importante de l'activité des plateformes, où se conjuguent beaucoup des risques professionnels que j'évoquais à l'instant. Nous avons ainsi conduit une vingtaine d'opérations de contrôle, ce qui est assez lourd, puisque cela consiste à aller contrôler les livreurs directement sur la route. Ces opérations, menées en concertation avec un certain nombre de partenaires, ont mis en lumière un certain nombre de points. Outre la remise en cause, parfois, du statut d'indépendant, nous avons détecté des dérives ou des écarts par rapport à la règle, qui sont en train de faire l'objet de suites pénales.

**Mme Aurore Vitou, adjointe à la sous-directrice des relations de travail à la DGT.** – L'une des priorités du Gouvernement, pour réguler le secteur des plateformes, est de s'appuyer sur le dialogue social, notamment sectoriel. L'ordonnance du 21 avril 2021, qui détermine les modalités de représentation des travailleurs des plateformes, constitue une première brique de la construction d'un dialogue social structuré. Elle est centrée sur les plateformes de la mobilité qui ont une responsabilité sociale, c'est-à-dire celles qui fixent les prix et les caractéristiques de leurs prestations. En effet, ce sont celles qui présentent les déséquilibres les plus importants dans les relations commerciales. L'objectif initial était de viser toutes les plateformes, et de renvoyer à un décret, mais le Conseil d'État a considéré qu'il était plus sûr de renvoyer à la catégorie des plateformes de la mobilité, qui a été reconnue par le Conseil constitutionnel comme une catégorie objective. Pour les autres, on n'a pas encore identifié de plateformes qui fixent à la fois le prix et les caractéristiques de leurs prestations. Rien n'empêchera dans l'avenir un élargissement à d'autres secteurs d'activité.

C'est une première brique, qui doit être complétée. Un projet de loi d'habilitation est examiné cette semaine en Conseil des ministres à cet effet. Il habilitera le Gouvernement à définir les modalités de représentation des plateformes au niveau sectoriel et les règles du dialogue social.

Ces propositions, inspirées par des travaux antérieurs, doivent encore faire l'objet d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour déterminer le contenu de

l'ordonnance. La durée de l'habilitation étant de dix-huit mois, nous aurons le temps de conduire une concertation approfondie. Pour le dialogue social par plateforme, l'idée est de s'appuyer sur les propositions qui pourront être faites par les représentants des plateformes et des travailleurs au niveau sectoriel.

L'ordonnance du 21 avril 2021 a créé une autorité de régulation des relations sociales des plateformes d'emploi, qui devrait être mise en place de manière effective à l'automne. Elle organisera les élections concernant les travailleurs des plateformes mais aussi la protection des représentants des travailleurs. Les textes d'application doivent encore être rédigés mais, opérationnellement, le Conseil d'État n'a pas identifié de problème juridique. D'ailleurs, le nombre de représentants des travailleurs devrait être relativement limité.

Sur les algorithmes, cette autorité devrait avoir un rôle à jouer. Pour l'instant, elle est très centrée sur le dialogue social, mais le projet de loi adopté cette semaine en Conseil des ministres complète ses missions en lui donnant un rôle de médiateur, en cas de différend entre les travailleurs des plateformes et les plateformes, et une fonction d'observatoire, pour formuler des propositions favorisant la transparence dans les algorithmes. Elle devra se doter d'une expertise en la matière.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – Merci pour ce panorama global, qui élargit notre vision au-delà des activités liées à la mobilité : il y a bien un impact sur les métiers et l'emploi ! Pour moi, toutefois, il n'y a pas des plateformes qui auraient des responsabilités sociales et d'autres qui n'en auraient pas.

**Mme Aurore Vitou.** – Juridiquement, une plateforme à une responsabilité sociale si elle fixe le prix et les caractéristiques de la prestation. Il s'agit d'un concept juridique spécifique.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – J'insiste : il y a des contrats de travail, commerciaux, et toute une série de secteurs où les activités sont peu couvertes par de tels contrats. C'est un sujet complexe, avec un certain vide juridique... Vous avez abordé la question du dialogue social, et mentionné le récent texte adopté en Conseil des ministres, ainsi que les travaux de la mission confiée à M. Jean-Yves Frouin, et le rapport de M. Bruno Mettling. De quels pouvoirs l'agence de régulation des plateformes sera-t-elle dotée ? Ce projet de loi mettra-t-il la question de la rémunération des travailleurs des plateformes dans le dialogue social ?

Quels droits pourraient être renforcés pour ces hommes et ces femmes en activité économique dans des plateformes de travail ou de marché ? Quelle est la nature des discriminations dans le management algorithmique ? Je comprends qu'il est difficile pour l'inspection du travail d'intervenir quand le statut du travailleur est indépendant. Mais dans mon expérience, j'ai rencontré aussi bien des hommes et des femmes qui avaient ce statut de travailleur indépendant que d'autres qui n'avaient quasiment aucun statut, et un contrat très peu avantageux. Comment, concrètement, l'inspection du travail intervient-elle dans ces communautés de travail souvent éclatées et isolées ?

**Mme Aurore Vitou.** – L'ordonnance publiée en avril 2021 donne à l'autorité de régulation un rôle centré sur le dialogue social : elle est chargée d'organiser l'élection des représentants des travailleurs pour les plateformes de VTC et de livraison. Sa deuxième mission sera de favoriser le dialogue social. L'idée est d'accompagner les plateformes et les représentants pour les amener à dialoguer ensemble et favoriser la négociation collective,

lorsque celle-ci sera possible. L'autorité sera aussi habilitée à autoriser la rupture des relations commerciales entre une plateforme et un représentant des travailleurs, lorsque cette rupture sera prise à l'initiative de la plateforme, en veillant à ce que ce ne soit pas un motif discriminatoire qui la motive. Elle aura aussi un rôle de collecte de statistiques relatives à l'activité des travailleurs des plateformes, pour les transmettre aux représentants des travailleurs, afin que ceux-ci disposent d'un niveau d'information comparable à celui de leurs interlocuteurs – ce qui est indispensable si l'on veut un dialogue social équilibré.

Le projet de loi complétera ces missions par un rôle de médiation. Un médiateur sera chargé d'intervenir en cas de différend entre un travailleur et une plateforme, ce qui peut être une mission lourde. L'autorité aura aussi un rôle d'observatoire du secteur, notamment en matière de pratiques numériques et d'algorithmes, et elle sera chargée de faire des propositions d'amélioration. Elle aura le pouvoir d'exiger des données et de recevoir les personnes qui sont nécessaires à l'exercice de sa mission. Pour qu'elle puisse favoriser la transparence des algorithmes, dans le respect du secret des affaires bien entendu, il faudra qu'elle puisse ouvrir les boîtes noires. Elle devra mesurer le poids des organisations des plateformes au niveau sectoriel. Toutes ces missions devront faire l'objet d'une ordonnance complémentaire après l'adoption du projet de loi par le Parlement.

**Mme Dominique Vérien.** – Pour requalifier des contrats en salariat, qui doit saisir le juge ? Si, lors d'un contrôle, vous trouvez un vrai lien de subordination – d'ailleurs, comment ce lien est-il établi ? – est-ce au livreur de saisir le juge pour faire requalifier son contrat ? Il risque de ne jamais le faire... Ou avez-vous la possibilité de le faire ? Il y a plusieurs plateformes : Doctolib n'interviendra pas sur les conditions de travail du médecin, alors que Uber peut le faire. Là où vous sentez l'obligation de créer un dialogue social, c'est probablement qu'il y a une espèce de salariat aménagé façon auto-entrepreneur...

**M. Olivier Jacquin.** – Estimez-vous disposer de données de qualité pour évaluer la population de travailleurs relevant des différents statuts, indépendant ou salarié ? L'arrêt du 4 mars 2020 de la Cour de cassation a laissé entendre qu'il y avait des indépendants fictifs. Il y a maintenant des contrôles de l'inspection du travail, tant mieux ! En 2015, l'Urssaf avait gagné contre Uber pour récupérer des cotisations sur des sommes assez considérables. Mais après qu'Uber a gagné en appel, l'Urssaf n'est pas allée plus loin, et je n'ai pas connaissance d'actions de l'Urssaf pour aller rechercher des cotisations auprès des différentes plateformes, surtout celles qui sont susceptibles de recourir à des indépendants, qualifiés de fictifs par la Cour de cassation.

Comment les plateformes utilisent-elles les données qu'elles collectent sur les travailleurs ? Un syndicat de VTC vient de faire une enquête, qui évoque l'utilisation des données de manière non conforme au RGPD. Une plainte vient d'ailleurs d'être déposée auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) contre Uber pour détournement de données et envoi de ces informations aux États-Unis.

L'ordonnance sur le dialogue social a été contrainte par la problématique des ententes entre travailleurs indépendants. Vous n'avez guère répondu à la question du dialogue autour des rémunérations. Comment comptez-vous avancer sur cette question sensible, qui intéresse prioritairement les travailleurs ? Certains nous disent qu'ils ne veulent pas être salariés dans de mauvaises conditions.

**M. Bastien Espinassous.** – Les différents rapports montrent qu'avoir une vision claire et continue du périmètre exact des travailleurs des plateformes est complexe. Les



données dont on dispose sont organisées en catégories plus larges, qui ne recoupent pas nécessairement la distinction entre les travailleurs des plateformes et les autres.

**Mme Stéphanie Cours.** – Nous ne disposons pas non plus de données spécifiques à ces travailleurs. Il s'agit d'une catégorie mouvante, et pour l'instant fondue dans celle des travailleurs indépendants. Nous n'avons pas fait de constats de discrimination dans le management par algorithme. L'intervention de l'inspection du travail consiste en un contrôle de la réalité du statut de travailleur indépendant. Selon quelle méthodologie ? Il n'y a pas, comme dans l'entreprise, un lieu de travail, où l'on puisse se rendre pour sonner à la porte et voir ce qui se passe. Cela implique des méthodologies différentes. Nous réalisons donc des contrôles sur la voie publique, en partenariat avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et les contrôleurs des transports terrestres. La requalification potentielle de la relation de travail implique pour nous des suites en matière de travail illégal. Depuis 2014, nous avons créé des unités régionales de contrôle spécialisées en travail illégal : ce sont elles qui sont mobilisées, en partenariat avec tous les acteurs concernés.

Ce n'est pas l'inspection du travail qui prononce la requalification. Elle se borne à analyser la situation. L'établissement du lien de subordination se fait par la mise à jour d'un faisceau d'indices ; au final, c'est le juge pénal qui statue. Il y a deux solutions : soit le travailleur saisit les prud'hommes pour faire requalifier sa situation de travail – avec les limites que vous avez évoquées. Soit la requalification fait suite à une procédure de l'inspection du travail.

**Mme Aurore Vitou.** – Actuellement, il y a une présomption d'indépendance pour les travailleurs de ces plateformes. Nous souhaitons toutefois promouvoir un dialogue social équilibré. Vous évoquez la rémunération, mais l'ordonnance d'avril 2021 ne parle pas des règles du dialogue social, car le champ de l'habilitation ne le permettait pas. Il y a un problème d'articulation avec le droit de, l'Union européenne, qui considère que la négociation collective entre indépendants est une forme d'entente. La Commission a pris une initiative sur le sujet afin de permettre de la négociation collective, du moins pour les travailleurs des plateformes, qui devrait aboutir à des lignes directrices d'ici la fin de l'année. La rémunération est un point de crispation très important, et la préconisation des missions antérieures est donc de faire figurer ce sujet parmi les thèmes obligatoires de dialogue social. L'instauration d'un prix minimal, ou d'un mécanisme de revenu garanti, pourrait être envisagée.

L'autorité devra autoriser la rupture des relations commerciales des représentants des travailleurs et elle aura aussi un rôle à jouer en cas de baisse d'activité : sans aller jusqu'à la déconnexion, la plateforme peut se contenter de ne plus donner de prestations aux travailleurs. L'autorité pourra vérifier si cette baisse d'activité s'explique par des raisons objectives et non des motifs discriminatoires.

Vous faites état d'une utilisation des données non conforme au RGPD par les plateformes. L'autorité aura un rôle d'observatoire et d'expertise afin de pouvoir saisir la CNIL au besoin.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – La discrimination dans le management algorithmique ne touche pas que les plateformes de travail et de marché. À cet égard, je me permets de vous recommander de tenir compte d'un avis du 2 juin 2020 de la Défenseure des droits et de la CNIL, car certaines discriminations sont identifiées.

Vous nous dites que l'orientation choisie par l'exécutif national, dans le projet de loi, est de partir de la présomption d'indépendance. Donc, vous régulez déjà le sujet, en encourageant la présomption d'indépendance. Tout le reste en découle : le texte ne dit rien des rémunérations... Vous avez parlé de médiation. Si l'on commence à réguler, cela veut dire qu'on veut organiser une médiation en fonction de ses propres conceptions. Comment faites-vous la différence entre médiation et régulation ? Merci, aussi, d'avoir réalimenté le débat que nous avons essayé d'esquiver, sur la question du statut ! Dans votre travail, vous devez tenir compte de la réalité du statut d'indépendant, qui existe et a fait l'objet d'un travail remarquable par le Sénat, et qui n'est pas la même chose que des femmes et des hommes qui considèrent qu'ils travaillent indépendamment.

**Mme Aurore Vitou.** – Il existe des obligations des plateformes de la mobilité pour garantir l'indépendance, que le projet de loi vise à compléter. Cela n'empêche pas les contrôles. La médiation est une des missions de l'autorité, et ce n'est pas une mission de régulation. Elle s'exercera en cas de différend entre un travailleur et une plateforme, et son champ reste à déterminer. Le médiateur recevra les parties et, à partir des informations qu'il pourra obtenir et des entretiens qu'il pourra mener, il proposera une solution au litige en fonction du droit applicable, qui ne s'imposera pas aux parties.

**M. Olivier Jacquin.** – Pour l'Urssaf, dès lors qu'il y a d'indépendance fictive, il y a des pertes de recettes. Or, le Président de la République s'inquiète sur les cotisations retraite... Les manques à gagner sont sans doute considérables. Faute de données fiables, il est difficile de les évaluer, alors qu'une étude d'Uber estimait il y a quelques années le nombre de créations d'emplois à plus de 70 000. Je ne peux pas me satisfaire des réponses que vous, ministère du travail, donnez à ce problème énorme du salaire différé et des absences de cotisations. Pourriez-vous nous donner par écrit des éléments beaucoup plus précis ?

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur.** – C'est une vraie question : alors que d'autres acteurs économiques assument leur responsabilité sociale, on observe depuis une dizaine d'années un bouleversement de l'organisation du travail dans un certain nombre d'activités et de secteurs. Nous interrogerons directement l'Urssaf, ainsi que la Dares : il nous faut des réponses. L'impatience et l'exigence concernent à bon droit les politiques, mais nous devons aussi en avoir vis-à-vis des acteurs économiques.

**M. Olivier Jacquin.** – Avez-vous prévu de contrôler le numéro trois de la livraison, plateforme qui fonctionne avec un modèle très différent et avec des CDI ?

**Mme Stéphanie Cours.** – Je comprends votre frustration, mais nous ne sommes pas en mesure de vous répondre. Sachez toutefois que l'ensemble des procédures pénales qui sont diligentées par l'inspection du travail en matière de travail illégal sont communiquées aux Urssaf, qui peuvent engager des procédures de redressement. Plusieurs enseignes ont déjà fait l'objet de contrôles, et d'autres feront l'objet aussi de contrôles : je ne peux vous répondre sur tel ou tel cas particulier. D'ailleurs, Uber aussi a recours à des salariés.

*La réunion est close à 12 h 20.*

*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.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 26JUILLET ET A VENIR**

**Le Sénat suspend ses travaux à partir du 26 juillet.**