

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 1907

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.....* 1907
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis.....* 1923
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Cohésion des territoires - Crédits « Politique de la ville » - Examen du rapport pour avis.....* 1930
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Plan de relance » - Examen du rapport pour avis* 1938
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...* 1942
- *Proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire.....* 1944
- *Proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires - Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire* 1945
- *Proposition de nomination aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de rénovation urbaine en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur.....* 1946
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance (sera publié ultérieurement).....* 1947

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 1949

- *Projet de loi de finances pour 2022 -Audition du général d'armée Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de terre.....* 1949
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.....* 1963
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du rapport pour avis* 1980
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour avis.....* 1984
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis.....* 1988

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis.....* 1992
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis* 1997
- *Désignations au sein d'organismes extraparlimentaires* 2000

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2001

- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes – Examen des amendements au texte de la commission.....* 2001
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis.....* 2006
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » – Action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » (Mildeca) – Examen du rapport pour avis.....* 2010
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Cohésion des territoires » – Programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis.....* 2014
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » – Examen du rapport pour avis.....* 2017
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis.....* 2021

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 2027

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Béangère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité.....* 2027
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace - Examen des motions et amendements de séance.....* 2036
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Cohésion des territoires » et « Relations avec les collectivités territoriales » – Crédits relatifs à la politique des territoires – Examen du rapport pour avis.....* 2038
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à la transition énergétique et au climat - Examen du rapport pour avis.....* 2045
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'aménagement numérique des territoires - Examen du rapport pour avis* 2052

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs aux transports aériens - Examen du rapport pour avis*..... 2060
- *Question diverse*..... 2068
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports (sera publié ultérieurement)*..... 2073

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... **2075**

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement*..... 2075
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture* 2098
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'enseignement scolaire - Examen du rapport pour avis*..... 2118
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'enseignement technique agricole - Examen du rapport pour avis*..... 2129
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits « Livre et industries culturelles » - Examen du rapport pour avis*..... 2137
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'audiovisuel et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport pour avis*..... 2142
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis*..... 2149

COMMISSION DES FINANCES..... **2157**

- *Projet de loi de finances pour 2022 – Examen des articles de la première partie - Tome II du rapport général* 2157
- *Second projet de loi de finances rectificatives pour 2021 - Examen du rapport* 2171
- *Second projet de loi de finances rectificatives pour 2021 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 2179
- *Projet de finances pour 2022 – Mission « Cohésion des territoires » (et articles 42 bis à 42 quater) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux*..... 2179
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission "Culture" - Examen du rapport spécial* 2191

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission "Médias, livre et industries culturelles" et compte de concours financiers "Avances à l'audiovisuel public" - Examen du rapport spécial . 2196*
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission "Recherche et enseignement supérieur" - Examen du rapport spécial 2201*
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » - Programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)..... 2207*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 49) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial..... 2207*
- *Second projet de loi de finances rectificatives pour 2021 - Examen des amendements de séance..... 2220*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Aide publique au développement » (et article 42 A) et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (et article 62) - Examen du rapport spécial 2228*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Vote sur des missions précédemment examinées et réservées : « Investir pour la France de 2030 » 2234*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie 2236*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Examen d'une motion et d'un amendement de séance à l'article 18..... 2248*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 2249*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Examen des amendements de séance sur la première partie 2249*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 2281

- *Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice..... 2281*
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre, chargé de la ruralité 2294*

- *Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté*..... 2301
- *Désignation d'un rapporteur* 2317
- *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France - Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition* 2317
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...* 2318
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis* 2321
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport pour avis*..... 2328
- *Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Justice » – Programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » – Examen du rapport pour avis*..... 2338
- *Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Justice » - Programme « Administration pénitentiaire » - Examen du rapport pour avis* 2340
- *Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire*..... 2344

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 2349

- *Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques*..... 2349
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022*..... 2357
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école (sera publiée ultérieurement)*..... 2362
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (sera publié ultérieurement)*..... 2363

MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE D'ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS 2365

- *Situation dans les outre-mer à la suite de la quatrième vague épidémique - Examen des recommandations* 2365

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22 NOVEMBRE ET À VENIR 2375

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 9 novembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente, puis de Mme Dominique Estrosi Sassone, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 17 heures 30.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, dans le cadre de nos auditions budgétaires, nous entendons aujourd’hui Madame Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, qui vient nous présenter le projet de budget de son ministère pour 2022.

Je vous précise que cette audition est diffusée en direct sur notre site internet et sera disponible ensuite en vidéo à la demande.

Madame la ministre, vous nous présentez ce soir probablement « le meilleur budget logement du quinquennat ». Les moyens des trois programmes relatifs au logement augmentent de 7,41 % en crédits de paiement, pour atteindre 16,3 milliards d’euros. Le Sénat et notre commission manqueraient à l’esprit d’équilibre qui caractérise nos travaux si nous ne reconnaissons pas le réel effort budgétaire accompli et plusieurs points positifs.

Le premier est que, à la différence des années précédentes, le budget ne vient pas ponctionner Action Logement pour financer les aides personnalisées au logement (APL), puisqu’un accord a été conclu avec le groupe paritaire pour sa réforme et en faveur de la relance. C’est donc l’État qui abondera le Fonds national d’aide au logement (FNAL) d’environ 640 millions d’euros.

La seconde évolution majeure porte sur l’hébergement d’urgence. 477 millions d’euros supplémentaires sont débloqués. C’est le résultat de votre engagement pendant la crise sanitaire pour mettre à l’abri les personnes dans le besoin. Les associations ont d’ailleurs salué cet effort sans précédent, qui a aussi montré notre capacité à prendre des mesures contre le sans-abrisme. De même, la prévention des expulsions a fait l’objet d’une priorité.

Pour autant, et mes collègues auront certainement à cœur d’y revenir, « une hirondelle ne fait pas le printemps ». Comme la Fondation Abbé Pierre et d’autres acteurs du secteur, notre commission, dans le même esprit d’équilibre que j’évoquais à l’instant, n’oublie pas que si ce budget montre une réelle inflexion, il ne revient pas sur les coups de canif passés dans le contrat social contre les APL et le logement social au travers de la réduction de loyer de solidarité (RLS), ou les attaques contre Action Logement.

Cela paraîtra une chose mineure mais, l’an passé, vous aviez rejeté un amendement de notre commission portant sur 10 petits millions d’euros et visant à garantir le financement du Fonds national d’accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), qui

est normalement assuré par les astreintes du droit opposable au logement (DALO) acquittées par l'État. C'est finalement une fois de plus Action Logement qui a accepté de payer cette somme, dans le cadre de la révision de son plan d'investissement volontaire.

Je voudrais en outre vous inviter à éclairer notre commission sur deux sujets qui nous tiennent à cœur, la construction neuve et la lutte contre l'habitat indigne.

Concernant la construction neuve, notre commission a alerté dès la sortie du premier confinement sur le risque que la crise du logement succède à la crise sanitaire. Notre commission a également déploré que la construction neuve soit restée dans « l'angle mort du plan de relance ».

Le Gouvernement semble avoir pris partiellement la mesure de la gravité de la situation. La commission Rebsamen a formulé des propositions qui, pour certaines, sont encourageantes mais ne sont pas encore complètement traduites dans le PLF et qui, pour d'autres, sont franchement inquiétantes, notamment pour le Sénat, comme l'idée de sanctionner les maires qui ne seraient pas assez allants dans l'application de leur programme local de l'habitat (PLH).

Que souhaite faire le Gouvernement sur le sujet ? De nouvelles dispositions sont-elles à attendre dans le cadre du PLF, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi sur la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification ?

Enfin, comme l'an passé, je souhaiterais que vous nous fassiez un point sur la lutte contre l'habitat indigne. Il y a un an, vous étiez sur le point d'aller à Marseille avant l'audition sur le PLF, et vous aviez convenu avec nous que peu de choses avaient changé. Depuis, le Président de la République s'est rendu à Marseille deux fois. Il veut obtenir des résultats. Vous nous direz où nous en sommes sur ce sujet.

Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement. – Madame la présidente, mesdames les sénatrices et messieurs les sénateurs, je suis très heureuse de vous présenter ce budget.

Merci pour l'appréciation générale que vous avez portée dans votre introduction, madame la présidente : c'est en effet un bon budget pour le logement.

Mon ministère dispose pour 2022 de 17,15 milliards d'euros de crédits, en prenant en compte les plafonds de taxes affectées, soit une augmentation de plus d'un milliard d'euros par rapport à l'année dernière. Je m'en réjouis. À ces crédits s'ajoutent 2 milliards de MaPrimeRénov' qui ne figurent pas dans les crédits de la mission « Logement », mais qui se trouvent dans la mission « Transition écologique », sur le programme 174, plus les 13,5 milliards de dépenses fiscales du secteur.

Ce budget me semble poursuivre et conforter les réformes engagées, notamment en matière de rénovation énergétique, d'hébergement et d'accès au logement. Il donne à mon ministère des moyens nouveaux pour soutenir le développement d'une offre de logement abordable.

Pour commencer par l'hébergement, ce PLF mobilise des moyens sans précédent pour financer nos actions en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement de nos concitoyens les plus fragiles, mais aussi pour soutenir des réformes structurelles en cours.

Le budget du programme 177 s'élève à 2,7 milliards d'euros sur 2022, soit une hausse de 50 % en cinq ans. Ce budget permet d'abord de poursuivre la montée en puissance du plan logement. Plus de 305 000 personnes sans domicile ont déjà été accompagnées vers le logement depuis 2018. Ces personnes, qui étaient à la rue ou essentiellement en structure d'hébergement, ont pu avoir accès soit à un logement social, soit à une pension de famille, soit à un logement en intermédiation locative, ce qui représente environ 60 000 personnes par an. On espère atteindre les 80 000 personnes cette année. C'est donc très encourageant.

Pour amplifier cette dynamique, nous augmentons, à l'intérieur du budget, les crédits liés au logement adapté, en hausse de 8 % l'an prochain.

Nous continuons aussi à répondre aux urgences en matière d'hébergement. Vous l'avez dit, 200 000 places ont été maintenues ouvertes en 2021. Elles le seront jusqu'au printemps 2022. Nous avons donné de la visibilité au secteur avec une cible à 190 000 places ouvertes fin 2022, soit 40 000 places de plus que l'année précédente. C'est donc un effort très important. La diminution de 10 000 places dans le courant de l'année 2022 a vocation à être couverte par l'accès au logement dans ses différentes formes – logement social ou autres.

S'agissant de l'hébergement, nous travaillons avec les associations sur une programmation à moyen terme, c'est-à-dire un pilotage plus structurel de ces crédits. On avait jusqu'à présent recouru au « *stop and go* ». Nous voulons donner de la visibilité aux associations, essayer de retravailler l'équilibre entre les besoins et l'offre, notamment qualitativement, par exemple avec des places potentiellement destinées aux femmes isolées ou aux familles, en fonction de la situation des départements.

La rénovation énergétique est également une priorité importante. Les crédits portent essentiellement sur MaPrimeRénov' et nous permettront d'accompagner cette année entre 700 000 et 800 000 logements. Pour 2022, nous maintenons un financement à 2 milliards d'euros, avec un énorme effort d'1 milliard d'euros de rebasage. Les crédits pour 2021 étaient essentiellement financés sur le plan de relance. Ils entreront maintenant en base budgétaire.

Pour accompagner ce changement, le plafond d'emplois de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) augmente de 33 équivalents temps plein (ETP). Les effectifs de l'ANAH auront été presque doublés en trois ans.

Nous finançons également le reste à charge à travers la prolongation de l'éco-prêt à taux zéro jusqu'à fin 2023 et une amélioration de celui-ci, notamment avec le cumul avec MaPrimeRénov'. Un amendement a été déposé à l'Assemblée nationale sur ce sujet.

Au-delà, nous mobilisons beaucoup de moyens en faveur de la rénovation des logements et de l'amélioration du cadre de vie. Je pense à toutes les interventions de l'ANAH, « Habiter mieux sérénité », « Initiative copropriétés », ou à l'adaptation des logements au vieillissement et à la perte d'autonomie.

En trois ans, il est intéressant de noter que le niveau des engagements de l'ANAH, en dehors de MaPrimeRénov', aura augmenté de 50 %. L'ANAH n'est donc pas mobilisée seulement pour MaPrimeRénov', même si elle est au rendez-vous.

Par ailleurs, avec l'augmentation constante des moyens consacrés à la rénovation urbaine, nous aurons doublé le budget du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sur la durée du quinquennat, avec 2 milliards d'euros supplémentaires, pour passer de 10 milliards d'euros à 12 milliards d'euros. Pour la réhabilitation énergétique des logements sociaux, 500 millions d'euros seront à peu près engagés d'ici la fin de l'année 2021.

Enfin, cette loi de finances nous permet de continuer à soutenir l'offre de logements abordables et à financer les aides personnelles au logement, avec 13,1 milliards d'euros de financements pour les APL en 2022, soit une augmentation de 650 millions d'euros par rapport à 2021, sans ponction sur Action Logement, comme vous l'avez signalé.

En matière de construction neuve, nous avons tiré les conséquences de la commission Rebsamen en reprenant au PLF une bonne partie des propositions qui ont été faites, la plus structurante étant probablement la compensation intégrale de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant dix ans pour les logements sociaux agréés de 2021 à mi-2026, introduite par amendement à l'Assemblée nationale.

Nous soutenons également de façon accrue le logement intermédiaire financé par les institutionnels avec, là aussi, une transformation de l'exonération de TFPB en un crédit d'impôt à la charge de l'État, qui arrive par amendement à l'Assemblée nationale, et la mobilisation de 175 millions de France Relance pour accompagner des contrats de relance du logement conclus dans les prochains mois entre l'État et les collectivités, en particulier dans les territoires tendus.

Le Gouvernement soutiendra également des amendements à l'Assemblée nationale pour prolonger le prêt à taux zéro, le dispositif Censi-Bouvard, le dispositif Denormandie dans l'ancien, ainsi que l'expérimentation du zonage Pinel en Bretagne.

Je signale que le Fonds pour le recyclage des friches est passé de 300 millions d'euros à 650 millions d'euros cette année. Nous sommes en train de travailler avec les préfets pour connaître les lauréats de la deuxième édition. Nous avons annoncé que nous nous engageons à ce qu'il soit pérennisé.

Tout ceci nous permet, en parallèle, de soutenir la construction de logements sociaux. 1,5 milliard d'euros d'aides à la pierre sera mobilisé pour 250 000 logements sociaux sur deux ans, avec un objectif de 120 000 cette année. Ce chiffre sera difficile à atteindre, mais nous devrions être entre 100 000 et 110 000, et la mobilisation continue.

Enfin, nous continuons à soutenir l'accession à la propriété. Outre la prolongation du prêt à taux zéro, nous avons fortement appuyé le déploiement du bail réel solidaire (BRS). 20 000 logements devraient être commercialisés dans ce cadre d'ici fin 2024. Action Logement distribue, dans le cadre de l'avenant Relance, des primes d'accession de 10 000 euros à destination des salariés.

La dernière réforme en cours est celle du dispositif fiscal « Louer abordable ». Un amendement arrive à l'Assemblée nationale pour le simplifier, le rendre plus intéressant pour

les propriétaires, en passant d'un abattement à une réduction d'impôt dont les taux sont ajustés à la réalité des taux marginaux d'imposition, à partir de loyers calculés en fonction des loyers réels et non des loyers théoriques. Je pense que ce dispositif peut trouver son public beaucoup plus facilement.

En ce qui concerne la commission Rebsamen, beaucoup de propositions sont réglementaires, notamment concernant l'accélération du traitement des contentieux et les simplifications du droit de l'urbanisme. Aucune disposition coercitive supplémentaire vis-à-vis des communes n'est prévue par le Gouvernement suite à ce rapport. En revanche, nous débattons bien de la loi SRU, dans le cadre de la loi 3DS, à l'Assemblée nationale, suite au débat qui a eu lieu au Sénat.

En ce qui concerne la lutte contre l'habitat indigne, nous continuons à investir sur le plan « Initiative copropriétés », qui fonctionne plutôt bien, et à soutenir les Opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) en région parisienne. Nous en montons par ailleurs une à Nîmes, dans la continuité de ce que nous avons fait.

À Marseille, les travaux avancent plutôt bien. Le soutien de l'ANAH à la métropole en matière de lutte contre l'habitat indigne a doublé en trois ans, passant de 16 millions d'euros en 2019 à 28 millions d'euros en 2021. L'État continue à cofinancer le relogement des ménages à travers l'accompagnement social avec la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), que nous continuons jusqu'à fin 2022.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) continue à financer des actions de recyclage urbain. Déjà 500 logements ont été rénovés, soit 30 bâtiments. La Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) est maintenant opérationnelle, avec un directeur général et une feuille de route adoptée en juillet dernier. Elle prévoit de rénover quatre îlots prioritaires qui couvrent environ 2 000 logements. Son démarrage est prévu au premier semestre 2022.

Le partenariat opérationnel à Marseille progresse donc relativement vite, même s'il nous faut aussi traiter les copropriétés dégradées des quartiers Nord.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'entends que beaucoup de choses sont en train d'être faites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement. C'est assez déstabilisant pour le Parlement.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – Il n'y a pas eu d'amendement à propos des crédits. En revanche, je reconnais qu'en matière de fiscalité, un certain nombre d'améliorations sont en train de passer par amendements, les articles non rattachés étant débattus à l'Assemblée nationale cette semaine.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Madame la ministre, ma première question est relative aux APL. Vous avez enfin mis en œuvre cette année la réforme du calcul des APL pour tenir compte des revenus contemporains. Vous avez procédé à certains ajustements, en particulier pour les étudiants et les jeunes en contrat de professionnalisation. Pour autant, des associations, dont l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), font état de difficultés persistantes pour les moins de 25 ans, les jeunes actifs en situation précaire entrant sur le marché du travail, et demandent des ajustements

complémentaires. Que comptez-vous répondre à ces publics qui semblent ne pas avoir été pris en compte ?

Ma deuxième question porte sur l'hébergement d'urgence. Le budget 2022 s'annonce historique par son montant et son ambition, mais la gestion sous enveloppe fermée de ce programme est-elle vraiment réaliste ? On le sait, c'est une dépense de guichet, en bout de chaîne, d'autant que l'accueil est, par principe, inconditionnel. Vous envisagez de fermer 10 000 places en 2022. Est-ce possible au regard de la pression migratoire que nous connaissons ? Calais en est un bon exemple. Les demandes non satisfaites sont évaluées par les associations entre 5 000 et 10 000.

Toujours sur le programme 177, pouvez-vous nous indiquer pourquoi le Fonds d'indemnisation des bailleurs, à qui est refusée l'expulsion avec le concours de la force publique, n'a pas été transféré du ministère de l'intérieur, dans le programme 216, au ministère du logement, comme vous l'aviez souhaité ?

Enfin, je voudrais vous interroger sur un certain nombre d'autres points qui ne figurent pas encore dans le PLF :

- la création de MaPrimeAdapt', que vous avez annoncée pour financer les travaux d'adaptation du logement au vieillissement ;

- la transformation de l'exonération de TFPB, dont bénéficie le logement intermédiaire, en crédit d'impôt promis par le Premier ministre, qui arrive par voie d'amendement à l'Assemblée nationale ;

- les modalités de récupération de la surcompensation HLM.

Où en sont les discussions ? Y aura-t-il de nouveaux amendements dans le PLF ou plus tard ?

Enfin, les acteurs du logement social souhaiteraient deux évolutions à la marge de la RLS concernant, d'une part, l'exclusion des ménages ne touchant pas les APL mais bénéficiant de la RLS et, d'autre part, la différence de traitement qui existe au sein des résidences universitaires entre celles gérées par un bailleur social, soumises à la RLS, et celles qui ne le sont pas. Sera-t-il possible d'aboutir sur ces sujets dans le cadre de ce projet de loi ou les choses seront-elles renvoyées après la présidentielle ?

Madame la ministre, même si ce n'est pas l'objet de cette audition, je tiens à vous dire mon inquiétude, qui est je crois partagée par bon nombre de mes collègues, concernant les déclarations que nous avons entendues à l'approche de l'examen de la loi 3DS à l'Assemblée nationale, que ce soit celles du rapporteur, Mickaël Nogal, vos propres propos ou ceux de la présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), Mme Cosse. Nous avons le sentiment que vous voulez détricoter tout ce qui a été fait ici concernant la réforme de la loi SRU qui, sur les territoires, a été particulièrement appréciée.

Vous voulez rétablir toutes les sanctions, mais je rappelle que nous n'avons supprimé que celles que la Cour des comptes a jugées contre-productives et inefficaces.

Concernant l'instauration d'un plafond de 40 % de logements sociaux, nous estimons qu'il faut continuer à construire du logement social, mais plus dans le cadre du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Or certains propos reviennent sur ce point. Nous attendons

les débats qui vont avoir lieu à l'Assemblée nationale, mais sachez que le Sénat sera particulièrement vigilant au vu du travail que nous avons essayé de réaliser, sans dogmatisme, sans idéologie, mais pour répondre aux attentes et aux besoins des territoires dans leur spécificité.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pourtant, il aurait été facile de le faire !

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial de la commission des finances. – Madame la ministre, mes chers collègues, je partage les inquiétudes de ma collègue Dominique Estrosi Sassone. J'aurai l'occasion de présenter mon rapport mardi prochain devant la commission des finances sur la mission « Cohésion des territoires ».

Concernant le dispositif Pinel, vous avez annoncé maintenir l'accès à taux plein à celui-ci en 2023 pour des logements respectant certains critères de qualité, mais cet élargissement nous semble n'avoir qu'une portée limitée, puisque le dispositif Pinel doit, en l'état du droit, s'arrêter au 31 décembre 2024. Votre intention n'est-elle pas plutôt, comme l'a proposé l'Inspection générale des finances (IGF), de favoriser le retour des institutionnels dans le logement intermédiaire ? Le remplacement de l'exonération de TFPB par un crédit d'impôt pour ces institutionnels qui a été aussi annoncé irait dans ce sens.

Concernant les aides à la pierre, celles-ci sont financées en majeure partie depuis 2020 par Action Logement, qui a pris le relais des bailleurs sociaux atteints notamment par la RLS. Or cette contribution n'est prévue que jusqu'en 2022. Action Logement, dont j'ai reçu les représentants en audition, ne semble plus avoir de marges suffisantes pour les prolonger, et il n'y a pas de raisons pour que les organismes de logement trouvent des ressources nouvelles d'ici là. Quel doit donc être le financement du Fonds national d'aide à la pierre après 2022 ?

Enfin, l'objectif d'agrément de 250 000 logements sociaux pour 2021-2022, selon les auditions que j'ai menées dans le cadre de la loi de finances, me paraît bien difficile à tenir. Quelle est votre prévision pour 2021 ? Nous avons entendu des chiffres tournant autour de 100 000, malgré l'effet de rattrapage des projets non réalisés pendant la crise sanitaire. Pouvez-vous le confirmer ?

M. Alain Duffourg, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Madame la présidente, madame la ministre, je salue les efforts qui ont été faits sur le programme 177 pour 2022 et le fait de ne pas programmer de loi de finances rectificative.

Néanmoins, en ce qui concerne le maintien des places d'hébergement généraliste à hauteur de 200 000 en 2022 jusqu'au mois de mars, il convient d'accélérer la transformation des nuitées hôtelières afin d'en améliorer la qualité. Où en est la transformation de ces nuitées en places de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ?

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – La réforme des APL était attendue et nous l'avons menée à bien. Elle s'est déroulée dans des conditions techniques globalement satisfaisantes. Cela consiste à ne pas changer le barème des aides, mais à prendre en compte les dernières ressources connues. Reste la question des jeunes.

Le sujet des étudiants est traité. À partir du moment où ils ont ce statut, ils voient leur APL maintenue. La question des jeunes en apprentissage ou en contrat de professionnalisation est également prise en compte. Les apprentis avaient un abattement sur

leurs ressources leur permettant de conserver les APL à taux plein. Les jeunes ou les moins jeunes en contrat de professionnalisation n'étaient pas dans la même situation. On l'a rectifié de façon rétroactive. Les paiements ont eu lieu à partir de septembre dernier.

Reste un cas de figure consubstantiel à la réforme, celui des jeunes qui entrent dans la vie active. Par définition, lorsqu'on prend les dernières ressources connues, les APL sont moins favorables. D'une certaine manière, le maintien pendant deux ans des APL constituait une forme d'aide à l'entrée dans la vie active assez injuste, parce que les choses dépendaient de l'historique d'attribution des APL.

Le système est maintenant unifié et clair. Action Logement a mis en place une nouvelle aide de 1 000 euros pour les jeunes qui entrent dans la vie active. Les cheminements individuels sont très différents d'un jeune à l'autre.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, il est difficile de gérer les choses sous enveloppe fermée, même si celle-ci est maintenant à un niveau élevé. Il nous faudra probablement transformer l'offre de base, qui a vocation à rester sous enveloppe fermée, et continuer à déployer des moyens exceptionnels face aux cas qu'il est difficile d'anticiper. Il faut peut-être, dans certaines situations particulières, des prises en charges exceptionnelles. Inversement, il est assez sain que ce programme budgétaire ne soit plus géré sous forme de crédits évaluatifs.

Cela fait longtemps que les associations se chargeaient de la trésorerie. Il était dès lors difficile de discuter avec elles de la qualité de la prise en charge ou de l'évolution de l'offre. Le fait de contractualiser à niveau élevé, si l'on arrive à relancer l'offre, la construction de logements sociaux, l'intermédiation locative et l'offre « Louer abordable » doit permettre de proposer 190 000 ou 200 000 places, ce qui constitue le bon étiage.

Nous avons par ailleurs transféré la gestion du programme 177 à la Délégation interministérielle à l'hébergement (DIHAL) au 1^{er} janvier 2021, ce qui a constitué un gros travail. J'en profite pour saluer la Délégation qui s'est totalement mobilisée sur ce point. Nous ne sommes pas prêts pour le transfert du programme 216. La question est toujours ouverte, mais elle ne se fera pas au 1^{er} janvier prochain. L'important est surtout que ces crédits soient mobilisés. Nous sensibilisons les préfets au fait que lorsque le concours de la force publique n'est pas octroyé, il faut généraliser l'indemnisation des propriétaires. On a prévu des crédits supplémentaires en ce sens.

MaPrimeAdapt' est probablement le nom d'une prochaine aide, mais rien n'est encore arbitré. Le Premier ministre m'a confié une mission en octobre pour y travailler, ainsi qu'à Sophie Cluzel et Brigitte Bourguignon. Dans un premier temps, l'idée est d'harmoniser tous les critères d'octroi des aides qui sont, dans certains cas, versées par l'ANAH, dans d'autres par Action Logement et par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). La nouvelle aide, dont l'architecture sera très probablement établie au début de 2022, ne connaîtra probablement pas de mise en œuvre opérationnelle durant cette mandature.

Pour ce qui est de la fin de l'exonération de la taxe sur les propriétés bâties pour le logement intermédiaire et la compensation par un crédit d'impôt, l'amendement arrive incessamment à l'Assemblée nationale.

Quant à la surcompensation, j'ai souhaité relancer les travaux avec les organismes HLM pour que nous puissions aller au bout des discussions sur les critères, la méthode et le

démarrage du contrôle de la surcompensation par l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols). Il avait initialement été envisagé un rendement en 2022. Finalement, nous n'envisageons pas de rendement budgétaire en 2022. L'idée est de trouver de façon consensuelle le mode de calcul qui nous permet d'avancer, de voir avec les organismes HLM la période de référence sur laquelle les premiers contrôles vont avoir lieu. C'est pourquoi cet article a été retiré du PLF.

L'évolution à la marge de la RLS ne se fera pas au 1^{er} janvier 2022. Nous sommes en train d'étudier les choses pour les ménages qui ne sont pas bénéficiaires des APL, mais c'est relativement compliqué.

L'iniquité entre les résidences universitaires est un sujet que vous nous avez signalé récemment. Je ne sais si l'on a réellement un problème *in fine*, mais je suis prête à instruire la question. Toutefois, les choses ne se feront pas pour le 1^{er} janvier prochain.

Je reconnais le travail qui a été fait sur la loi 3DS au Sénat, dont nous avons très souvent discuté en séance et en dehors. Ce n'est pas un mystère de dire que nous souhaitons revenir aux sanctions telles qu'elles étaient initialement prévues dans le projet de loi du Gouvernement. Je crois l'avoir dit très souvent en séance. Toutes les sanctions n'ont pas été supprimées, mais un certain nombre l'a été ou a été limité. La volonté du Gouvernement est de revenir à l'équilibre du texte en la matière.

En ce qui concerne le plafonnement à 40 % des PLAI, les choses sont conformes à la circulaire envoyée il y a quelques mois aux préfets. La discussion est très ouverte sur ce point.

S'agissant du Pinel Plus, le choix du Gouvernement a été de prolonger un certain nombre de dispositifs fiscaux pour donner de la visibilité au secteur de l'immobilier, mais non forcément de se prononcer sur leur avenir à moyen-long terme. Ce sera un sujet pour le début du prochain quinquennat.

Le Pinel est prolongé jusqu'à fin 2024, avec une décroissance des taux connus par les acteurs. Le Gouvernement ne s'est pas prononcé sur l'opportunité de le maintenir ou non. L'équilibre entre investisseurs particuliers et institutionnels est une vraie question qui concerne *a priori* la prochaine mandature.

Le décret Pinel Plus sera bientôt soumis à concertation. Son objectif est d'appliquer la loi de finances de l'année dernière. Si des critères de qualité intrinsèque et des critères environnementaux supérieurs à la norme sont atteints, le Pinel sera maintenu à taux plein et cela n'ira pas plus loin. Ceci est applicable aux années 2023 et 2024 et ne préjuge pas de la décision qui sera prise par la suite.

Vous connaissez les rapports de l'IGF sur l'efficacité des dispositifs de soutien à l'investissement des particuliers. C'est aussi la raison pour laquelle je pense que « Louer abordable » peut être un dispositif intéressant. Il ne soutient pas la construction, mais la mise sur le marché de logements à prix abordable. Il peut être complémentaire.

Pour ce qui est des aides à la pierre, la réponse est un peu la même : elles sont financées par Action Logement jusqu'à fin 2022, tout comme la RLS. On a une clause de revoyure générale en 2022 pour le budget de 2023, qui va avec la convention quinquennale

2023-2027 d'Action Logement, qui sera à négocier. Il y aura du travail pour le prochain ou la prochaine ministre du logement, quel qu'il soit.

Concernant les logements sociaux, le chiffre de 250 000 sera difficile à atteindre, je l'ai dit en introduction. Mon hypothèse se situe entre 105 000 et 110 000. Nous organisons un nouveau comité de pilotage dans dix jours. J'espère qu'on sera au-dessus de 105 000. On sera probablement en dessous des 120 000 prévus, mais quand même très au-dessus des 87 000 de l'année dernière.

Objectivement, c'est plutôt un bon résultat. Si on faisait simplement du rattrapage, tout irait bien, mais on a en réalité une véritable difficulté à faire sortir des projets de logements sociaux. Je pense que si nous n'avions pas lancé une mobilisation très forte, on n'aurait pas atteint ces chiffres, qui nous ramènent à ce qu'on faisait précédemment et qui, je l'espère, continueront dans une dynamique encore meilleure.

Enfin, je pense avoir en partie répondu concernant la transformation des places. Nous avons à présent une enveloppe avec une visibilité. Les associations demandent une loi de programmation pluriannuelle en matière d'hébergement. Le Gouvernement n'a pas pris d'engagement en ce sens. En revanche, on travaille la programmation de façon pluriannuelle pour permettre aux préfets de donner dans la durée des indications aux associations qui gèrent des places.

Ce sont des travaux que nous avons lancés en essayant de faire une analyse qualitative du nombre de places. A-t-on besoin de plus de places d'hébergement, de résidences sociales ou de logements accompagnés ? Les besoins des femmes victimes de violences sortantes de maternité ou des familles sont-ils couverts ? Comment fait-on pour ne pas seulement gérer un contingent de places, mais aussi adapter l'offre par rapport à la réalité du besoin ?

Tout cela dépend aussi de l'attractivité du territoire pour les résidents non-nationaux, ce qui est forcément difficile à évaluer.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Madame la ministre, concernant l'accession sociale à la propriété, il ne vous a pas échappé que la fameuse prime créée par Action Logement va être consommée quasiment dans les mois qui viennent. Ceci prouve une grande appétence pour l'accession sociale.

Envisagez-vous de négocier la prolongation avec Action Logement ou faut-il mettre dans le budget d'État une prime équivalente en ciblant davantage l'individuel groupé ou le collectif ? La demande existe, d'autant que l'APL accession n'existe plus. Il y a une véritable attente de ce côté-là.

Je n'arrive toujours pas à comprendre la différence de taxation entre les organismes de foncier solidaire (OFS) lorsqu'ils sont portés par les bailleurs sociaux ou qu'ils ne sont pas strictement bailleurs sociaux, alors que les missions sont les mêmes et qu'ils ne versent pas de dividendes. Pourquoi n'obtient-on pas le même allègement de l'impôt sur les sociétés (IS) ?

Par ailleurs, la commission Rebsamen prévoit la possibilité de contrats locaux avec les intercommunalités. Pour ma part, j'ai insisté pour que les communes soient signataires d'un contrat de relance du logement. Il est prévu de revoir les critères des aides des

maires bâtisseurs. Avez-vous un point de vue à ce sujet ? Pensez-vous lancer ces contrats au-delà du plan de relance ? S'agit-il des mêmes ?

Enfin, aucune simulation n'a été réalisée par l'Ancols pour prendre en compte les opérateurs spécialisés sur l'accession à la propriété dans le calcul de la surcompensation. La surcompensation n'a été expérimentée que pour le locatif. Or le mode de calcul tue les organismes d'accession sociale à la propriété. Il faut donc se mettre d'accord, mais surtout prévoir une expérimentation et un report. Qu'en pensez-vous ?

Mme Viviane Artigalas. – Madame la ministre, je voudrais revenir sur la réforme des APL. Vous dites qu'elle s'est techniquement bien passée : elle a été reportée parce que les caisses d'allocations familiales (CAF) n'arrivaient pas à assumer cette réforme. Vous avez réalisé une étude d'impact sur les gains financiers que vous pouviez faire. Pouvez-vous nous donner une évaluation précise sur les grands perdants de cette réforme et ce que vous comptez faire pour y remédier ?

Concernant l'engagement de 250 000 logements, vous devez là aussi revoir vos prévisions à la baisse. La construction de logements a été mise à mal par la RLS. C'est bien difficile à rattraper. On en est à 101 000 agréments de logements à ce jour.

Un autre aspect n'a pas été mesuré : la pauvreté augmente dans notre pays, et les besoins de logements très sociaux se font urgents. Dans certains quartiers de la politique de la ville, les municipalités se sont engagées dans des parcours résidentiels et libèrent des logements sociaux pour permettre une forme de mixité sociale. Or ces logements reviennent à des personnes en situation de pauvreté. Que comptez-vous faire pour essayer de résoudre ce problème ?

Enfin, quelles autres propositions de la commission Rebsamen comptez-vous mettre en place, en particulier concernant la libération du foncier ?

M. Daniel Salmon. – Madame la ministre, j'étais à la convention Action Logement Bretagne vendredi. Les échanges portaient sur la pression immobilière, surtout en zone littorale. De manière transpartisane, les questions portaient sur la façon de remettre sur le marché les logements vacants, d'agir face à Airbnb et de faire en sorte de limiter les maisons qui ne sont ouvertes que deux mois dans l'année.

Concernant la rénovation énergétique, sur 435 000 dossiers qui ont été déposés dans le cadre de MaPrimeRénov', moins de 1 200 portent sur une rénovation globale. Comment faire pour que l'on n'effectue pas qu'un simple changement de chaudière et promouvoir les bâtiments à basse consommation ?

Mme Sylviane Noël. – Madame la ministre, le dispositif MaPrimeRénov' connaît sur le terrain de nombreux dysfonctionnements en raison de retards de paiement importants, tant pour les artisans qui ont parfois avancé des stocks de marchandises conséquents, ce qui met en danger leur trésorerie, que pour les particuliers qui doivent avancer eux aussi des sommes significatives, car les dossiers sont kafkaïens. Quelles solutions comptez-vous mettre en œuvre pour remédier à ces difficultés ?

Je souhaiterais également rappeler qu'il y a tout juste un an, je vous interpellais sur le classement A, B et C inadapté de bon nombre de communes de notre pays, singulièrement dans mon département. Vous m'aviez alors indiqué être prête à procéder à une

révision au cas par cas de ces zonages. En dépit d'un dossier fourni que je vous avais adressé dans les jours qui ont suivi, et malgré mes nombreuses relances, cette promesse est jusque-là restée vaine. Le Premier ministre, en visite dans mon département samedi, a fait des annonces en ce sens. J'espère qu'elles trouveront rapidement écho auprès de vos services. Ce sujet est crucial pour le maintien de populations dans certaines zones touristiques et frontalières.

Enfin, vous avez évoqué le prolongement de l'expérimentation menée actuellement en Bretagne qui, contrairement au reste du territoire, permet aux collectivités locales de déterminer elles-mêmes les zones dans lesquelles la tension immobilière est forte et de permettre une meilleure adéquation du dispositif Pinel aux enjeux territoriaux. Si vous prolongez cette expérimentation, c'est vraisemblablement qu'elle fonctionne. Envisagez-vous de l'étendre à d'autres territoires ?

M. Laurent Somon. – Madame la ministre, on assiste aujourd'hui à une demande de plus en plus importante en faveur de l'habitat inclusif pour les personnes âgées et les personnes handicapées, qui ont des spécificités bien particulières. Le Gouvernement prévoit-il des dispositifs à ce sujet ?

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – Madame Lienemann, l'aide d'Action Logement à l'accession sociale à la propriété fonctionne bien : 4 800 dossiers ont déjà été déposés. 2 700 sont en instruction. Pour l'instant, la cible d'Action Logement est de 20 000. Maintenant qu'on est dans un partenariat opérationnel et efficace, on peut selon moi avoir une discussion avec Action Logement pour savoir si ces primes partent rapidement, s'il est envisageable de les prolonger et d'avoir un volume plus élevé. Cela n'empêche pas d'avoir une réflexion de l'État sur le sujet.

La question du prêt à taux zéro est aussi posée. À toutes choses égales par ailleurs, cela coûte moins cher à l'État quand les taux sont à 1 % qu'à 7 %. On pourrait imaginer transformer cela en prime. Nous ne l'avons pas fait pour l'instant. Nous avons prolongé le prêt à taux zéro pour donner de la visibilité à tous les acteurs, mais il faut aussi savoir si cet outil est le bon.

Les banques, les financeurs, les réseaux, les agences immobilières, etc., y sont assez attachés parce que c'est un outil connu qui, d'une certaine manière, soutient les dossiers. Il n'y a pas d'urgence à le modifier, mais on peut travailler avec Action Logement et voir s'il est possible d'aller plus loin.

Concernant votre question sur l'impôt sur les sociétés et les OFS en fonction de leur statut, nous avons commencé l'analyse. Nous sommes en pleine discussion avec Bercy à ce sujet. Je n'ai donc pas de réponse très précise à vous apporter.

S'agissant des contrats locaux, on a annoncé des contrats de relance du logement soit avec les communes, soit avec les intercommunalités, soit un volet du contrat de relance et de transition écologique (CRTE), soit des contrats seuls. Une circulaire a été adressée aux préfets il y a peu. Le Premier ministre en a parlé aux préfets dans une réunion il y a trois semaines. L'objectif est de signer dès la fin de cette année pour remobiliser la deuxième partie de l'enveloppe de l'aide à la relance de la construction durable, dans un système plus contractualisé.

Je suis convaincue, dans l'état actuel du droit, que c'est la contractualisation entre l'État et le bloc communal qui permettra de développer l'offre de logements. L'État a une partie des leviers.

In fine, les permis de construire sont sous la responsabilité des communes. On peut faire masse des différents dispositifs et se mettre d'accord sur une orientation générale, puis mettre en cohérence l'adaptation des trajectoires SRU, l'éventuelle discussion sur la manière dont on réalise les attributions de logements sociaux si on est sûr de répondre aux besoins de logements à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité.

Je suis persuadée qu'il faut installer une contractualisation sur le logement au sens large. On dispose de beaucoup de briques, mais on ne les a pas vraiment globalisées. On le fait dispositif par dispositif, alors qu'il serait plus intéressant de se poser la question des besoins.

Probablement a-t-on besoin de la commune et de l'intercommunalité. L'intercommunalité est l'échelle où cela a du sens et la commune est celle qui est compétente. On commence par les contrats de relance du logement, mais l'idée est d'essayer d'aller plus loin.

Sur la surcompensation, les discussions techniques sont en cours de façon approfondie et apaisée. On discute de la méthode avant de revenir devant le conseil d'administration de l'Ancois. La question de l'accession sociale et de la vente du parc a été très clairement identifiée dans les discussions.

Concernant les APL, on a fini par mener la réforme technique. On a reculé deux fois, mais la bascule informatique a eu lieu. Un certain nombre de bugs se sont produits. J'en profite pour saluer les agents des CAF qui ont été réactifs. Le système est à peu près rodé. On sait verser les APL sans perte de droits.

La réforme fait des économies. On les a chiffrées à environ 1,1 milliard d'euros. La base est maintenant stable. Elle est prévue à 15,7 milliards d'euros en 2021 et 2022.

Par ailleurs, chacun était très inquiet d'une explosion éventuelle de la pauvreté et d'une perte très forte de revenus au début de la crise de la covid-19. L'Insee estime que la pauvreté a légèrement reculé au sens statistique du terme. On n'a pas eu d'explosion d'impayés de loyers. Cela ne veut pas dire qu'on vit bien quand on est juste au-dessus du seuil de pauvreté ou à 60 % du revenu médian. La dépense APL, qui aurait pu exploser si les revenus avaient été plus bas, est maintenant stabilisée.

S'agissant des agréments de logements sociaux, on a continué à faire un effort qui n'est pas incompatible avec la mixité sociale. Je pense qu'il faut être vigilant sur notre capacité à accueillir des populations très fragilisées, d'où la volonté de mixité sociale. On est tous d'accord sur le fait que, lorsqu'on détruit les quartiers de la politique de la ville pour des raisons de vétusté du bâti et qu'on reconstitue des logements sociaux, on essaye de proposer une forme de mixité sociale qui permet un vivre ensemble de bonne qualité un peu partout.

La libération du foncier est maintenant devant nous. C'est une question compliquée. Comment trouver les outils pour lutter contre la spéculation et l'augmentation inexorable du prix du foncier ? Le Premier ministre a sollicité la direction de l'immobilier de

l'État, les administrations, les établissements publics de l'État pour essayer de libérer du foncier sans faire monter les enchères. C'est un sujet que nous avons pris à bras-le-corps.

Le Premier ministre a demandé hier aux services de l'État et aux établissements publics comme Grand Paris Aménagement et autres de renoncer, dans 68 quartiers de gare en Île-de-France, à toute mise aux enchères du foncier public pour éviter ce genre de choses. On va réaménager l'inventaire. Nous retravaillons le sujet des décotes.

Bien sûr, les OFS et le démembrement de propriété sont une manière d'y répondre. Ce n'est pas majoritaire sur le marché et cela ne le sera pas, mais je reconnais avec vous qu'il s'agit là d'une question générale.

La pression immobilière, dans les zones littorales notamment, est un sujet qui monte. Nous avons relancé un plan de mobilisation des logements vacants. On peut peut-être regarder comment mieux mobiliser la taxe sur ces logements. Nous sommes prêts à y travailler. Je parlais du dispositif « Louer abordable » : si on arrive à le faire connaître suffisamment bien, on pourrait motiver des propriétaires à remettre sur le marché des logements vacants.

S'agissant d'Airbnb, on a beaucoup resserré la réglementation. Les décrets en attente ont été promulgués. Ils permettent aux communes qui le souhaitent de faire respecter la règle des 120 jours maximum, mais surtout d'exiger des opérateurs professionnels qui transforment un logement en Airbnb de mettre d'autres logements en location pour des familles.

Le sujet des résidences secondaires ouvertes deux mois par an est plus délicat. Comment trouver la bonne articulation ? Les propriétaires vont y passer de plus en plus de temps. Cela nous ramène au sujet du développement de l'offre. Je ne mettrais donc pas totalement sur le même plan les logements vacants, les Airbnb et les résidences secondaires, qui sont dans des problématiques un peu différentes.

Pour ce qui est de MaPrimeRénov', si on compare les économies d'énergie du premier semestre 2021 par rapport au crédit d'impôt pour la transformation énergétique (CITE) du premier semestre 2019, on fait deux fois mieux dans ce domaine et quatre fois mieux en termes de baisse d'émissions de CO₂, toutes choses égales par ailleurs.

Cela n'empêche que les dossiers sont plutôt « monogeste ». Avec MonAccompagnateurRénov', notre objectif au 1^{er} janvier 2022 et surtout au 1^{er} janvier 2023 est d'accompagner les ménages vers une rénovation plus globale ou plus complète. Au 1^{er} janvier 2022, MonAccompagnateurRénov' sera mis en place de façon optionnelle. Au 1^{er} janvier 2023, il sera obligatoire de passer par MonAccompagnateurRénov', avec un montant de travaux ou d'aides. Ce n'est pas encore arbitré. Un décret doit être produit. J'espère qu'il sera mis en consultation rapidement.

On va pousser plus fortement les ménages à bénéficier de l'accompagnement que l'on met en place et à questionner le programme de travaux pour qu'ils choisissent des interventions plus complètes.

Dans de nombreux cas, les gens ne sont pas forcément prêts à tout faire d'un coup. Si les choses se passent bien, ils recommencent un an après. Il faut être relativement pragmatique, mais tout notre système va promouvoir les bouquets de travaux.

Les retards de paiement constituent une question importante. En 2020 et 2021, environ un million de dossiers ont été déposés et 850 000 dossiers seront engagés. Pour l'instant, on en est à environ 450 000 dossiers payés. On a dans ce chiffre un « stock » de 3 000 à 4 000 dossiers qui connaissent des difficultés de paiement et quelques difficultés d'engagement. C'est trop, et cela constitue un problème. Un comité de pilotage a eu lieu ce matin. On s'est fixé pour objectif de solder ces dossiers avant Noël, en essayant de trouver une solution de recours amiable, même s'ils ne sont pas complets. 800 dossiers datent de 2020. Nous nous mobilisons pour trouver les solutions techniques, car je reconnais que c'est une véritable difficulté pour les familles concernées.

Je n'ai pas décidé de relancer le zonage. Cela ramène au système Pinel. La décision appartiendra à la prochaine mandature. Nous étions prêts à regarder au cas par cas. Je vous renvoie au discours du Premier ministre, qui a dit que, pour un certain nombre de communes où les taux de tension, la pression et les loyers étaient comparables à des communes classées en B1, il était possible de prévoir des ajustements. C'est l'esprit dans lequel je travaille.

Quant à l'habitat inclusif, nous avons un plan de développement, notamment fondé sur des aides à la pierre pour des résidences sociales ou autres et sur l'aide à l'habitat partagé votée en PLFSS il y a deux ans, qui est en train de se développer. Elle permet, dans les résidences intergénérationnelles ou intermédiaires, de financer l'animation sociale sur la base d'une résidence dans laquelle il y a à la fois des logements généralement sociaux et où une association intervient.

J'étais vendredi en Aveyron, dans le village de Naucelle, où est en train de se monter une magnifique résidence senior de quinze logements en habitat inclusif, fondée sur ce nouveau dispositif. Un comité de pilotage doit se tenir avec Brigitte Bourguignon, Jacqueline Gourault et Sophie Cluzel la semaine prochaine pour voir à quelle vitesse cela avance. Il s'agit bien d'un développement de cette forme d'habitat.

M. Daniel Gremillet. – Madame la ministre, je partage totalement votre point de vue à propos de MaPrimeRénov' sur le fait que, pour un certain nombre de ménages, une rénovation globale n'est pas forcément possible. C'est une question de capacité de financement.

J'attire toutefois votre attention sur l'habitat collectif, où on a quasiment un projet collectif pour 80 projets individuels. Cela ne touche d'ailleurs pas que le milieu urbain. Il y a là une action globale à conduire, face à des logements dans des situations très dégradées. Ce sont des dossiers très complexes, qui prennent énormément de temps à monter.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. – S'agissant du premier point, il faut laisser les deux possibilités. Les dossiers s'enrichiront progressivement. On a déjà des aides plus justes parce que progressives par rapport aux revenus, mais aussi plus efficaces énergétiquement.

Quant à MaPrimeRénov' pour les copropriétés, le changement va demander du temps. C'est beaucoup plus difficile de faire voter des travaux en copropriété : on est tributaire de l'assemblée générale. C'est long et nécessite que le syndic et le conseil syndical s'en occupent.

On a opéré un changement important au 1^{er} janvier dernier : l'aide est maintenant une aide à la copropriété et non à chaque copropriétaire. On a donc assez fortement simplifié l'accès à MaPrimeRénov' pour les copropriétés.

Le diable étant très souvent dans les détails, lors d'une de mes dernières visites dans une copropriété, on a attiré mon attention sur le fait que les aides ne seront versées qu'une fois les travaux réalisés et les justificatifs produits. En vertu du droit des copropriétés, le syndic, pour pouvoir engager des travaux, est obligé de disposer de la totalité des fonds sur un compte bloqué de la copropriété pour pouvoir financer des travaux, sans quoi sa responsabilité est engagée.

On est en train de retravailler ce sujet pour savoir si l'ANAH ou un autre acteur peut se substituer aux ménages les plus fragiles et ne pas exiger d'avance de trésorerie. On a encore un travail de simplification à réaliser, mais cela démarre.

Environ 1 000 comptes de copropriétés ont été créés depuis le 1^{er} janvier. Une centaine de dossiers ont été déposés pour 6 000 logements. C'est très peu, mais entre la création d'un compte et le dépôt du dossier, il faut que l'assemblée générale ait eu lieu et que le plan de travaux ait été voté. Il faut essayer de convaincre les administrateurs de biens et les syndics. Probablement faut-il que se développe le métier d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les copropriétés qui ne peuvent pas faire des gros travaux de rénovation sans une vraie assistance à maîtrise d'ouvrage.

Je crois beaucoup au bouche-à-oreille sur ce sujet, et notamment à l'argument que les biens se vendront mieux ensuite. Une fois que quelques copropriétés l'auront fait, les autres verront que cela facilite la vente. On redonne un coup de jeune aux bâtiments. On fait plus que de l'isolation : on « relooke » des immeubles souvent un peu désuets. En réalisant l'isolation par l'extérieur, on refait en général les façades, les garde-corps, etc.

Je suis convaincue qu'on peut « faire prendre la mayonnaise », mais c'est long, et il faut arriver à identifier et à traiter les facteurs de blocage. Peut-être y a-t-il encore un peu de travail technique pour réussir à débloquer les choses. La loi « Climat et résilience » et le décret décence vont y contribuer.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Madame la ministre, merci pour vos réponses, toujours précises et détaillées.

La réunion est close à 18 heures 40.

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

Mardi 16 novembre 2021

**Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Cohésion des territoires » -
Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons le rapport pour avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2022.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Au moment où nous examinons le budget du logement, comment ne pas être frappés par les motifs d'inquiétude, pour ne pas dire la crise autour de nous ? Portés par des taux d'intérêt très bas qui poussent à la spéculation, les prix des logements s'envolent et deviennent inaccessibles pour nombre de nos concitoyens. Il en est de même des prix de l'énergie qui pèsent lourdement sur le pouvoir d'achat. Cela explique que, malgré les discours officiels, les Français ont le sentiment de se précariser et le logement, symbole de sécurité, est au cœur de leurs préoccupations.

Face à cette situation, le Gouvernement nous présente le « meilleur budget logement du quinquennat ». J'en prends acte, mais c'est les yeux grands ouverts car il ne faut ni manquer de mémoire, ni faire preuve de myopie.

Au sein de la mission de Cohésion des territoires, le budget logement regroupe trois programmes : le programme 109 « Aide à l'accès au logement », le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et le programme 177 consacré à l'hébergement, aux parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables.

Ces trois programmes totaliseront, en 2022, 16,3 milliards d'euros en crédits de paiement en augmentation de 7,4 % par rapport à 2021, soit 1,1 milliard d'euros de plus.

C'est donc sur le plan financier, le budget logement le plus élevé depuis le début du quinquennat.

Il est marqué par deux évolutions majeures en faveur des aides personnalisées au logement (APL) et de l'hébergement d'urgence.

Concernant les APL, l'État accroîtra sa contribution de 643 millions d'euros. Cela s'explique par le fait qu'aucune ponction ne sera faite sur Action Logement cette année. Rappelons qu'en 2021, elle s'élevait à 1 milliard d'euros et, en 2020, à 500 millions d'euros. Un accord a pu être trouvé avec le groupe paritaire qui a accepté, en contrepartie, d'accroître sa contribution à l'effort de relance et pourra ainsi mener à bien sa réforme.

La seconde évolution budgétaire est la hausse de 477 millions d'euros en faveur de l'hébergement d'urgence qui est le prolongement de l'effort considérable réalisé pendant la crise sanitaire pour ouvrir 43 000 places d'accueil supplémentaires et éviter les expulsions sans relogement. Cela montre aussi qu'il est possible d'avoir une action très déterminée et efficace contre le « sans-abrisme » dans notre pays.

On pourrait voir dans ce budget, comme certains l'ont fait à l'Assemblée nationale, « la marque de l'ambition et des efforts depuis cinq ans en faveur du logement... ». Vous me permettez, sans nier la réalité des chiffres pour 2022, d'y jeter un regard un peu plus critique.

Bien plus que la marque d'une ambition, ce budget est un rappel à la réalité douloureuse du mal-logement d'un grand nombre de Français. L'augmentation constatée cette année de 1,1 milliard d'euros doit être replacée dans son contexte.

Souvenons-nous que ce même budget du logement s'élevait à 17,6 milliards d'euros en 2017 et est descendu à 14,4 milliards d'euros en 2020, à la veille de la crise sanitaire.

Le Gouvernement soutient les APL cette année, mais c'est oublier les 10 milliards d'euros économisés au détriment des plus modestes depuis cinq ans, comme l'a justement dénoncé la Fondation Abbé Pierre et comme nous l'avons fait dès 2017 à l'annonce de la baisse des APL, que le président de la République a reconnue ensuite comme une erreur.

Action Logement, apparemment épargné en 2022, perd chaque année environ 300 millions d'euros correspondant aux cotisations des plus petites entreprises qui ne lui sont plus compensées par l'État. Le groupe a également accepté, début 2021, de mobiliser 1,5 milliard d'euros dans le cadre de l'accompagnement de la relance du secteur et 1,4 milliard d'euros au profit de l'ANRU...

Si le passé nous incite à la circonspection, regarder vers l'avenir doit nous alerter car le PLF 2022 renvoie à 2023 des questions sans réponse. On peut craindre que le prochain PLF soit celui de tous les dangers pour le logement...

Concernant Action Logement, la convention quinquennale doit être renégociée l'an prochain pour une entrée en vigueur en 2023. Or, comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes paru cet automne sur le sujet, Bercy n'a rien abandonné de ses prétentions en matière de captation de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), et de démantèlement du groupe. Il nous faudra donc être très vigilants.

L'avenir de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui pèse 1,3 milliard d'euros sur les bailleurs, est l'autre grand sujet. Sa reconduction, son amplification ou sa réduction devra être tranchée dans le prochain PLF. Au-delà de l'enjeu financier, c'est le modèle du logement social qui est en question. Dans le dossier que la revue *Esprit* a consacré à l'habitat en septembre dernier, deux chercheurs ont montré la rupture qui s'est produite en 2018 et évoquent « la mutation majeure du logement social solide vers le logement abordable liquide ».

De plus, avec la RLS devront être revus plusieurs circuits de financement du logement issus de la clause de revoyure pour en atténuer le coût sur les bailleurs. Par exemple, 300 millions d'euros annuels sont apportés au Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) par Action Logement à la place des bailleurs sociaux. Qu'en sera-t-il dans le futur ?

En outre, de nombreux dispositifs fiscaux ont été prolongés et leur avenir devra être tranché dans le prochain budget. Le « Pinel » est le plus important d'entre eux, il représente 48 % de la construction d'immeubles privés collectifs neufs.

Enfin, le budget 2023 devra être bouclé sans plan de relance en matière de friches, d'aide aux maires bâtisseurs ou d'appui à la rénovation des logements...

Ainsi, le PLF 2022 représente un sursaut, une prise de conscience particulièrement bienvenue, mais ce n'est pas, loin s'en faut, une rupture par rapport à la politique du logement suivie depuis 2017.

Après cette vision d'ensemble du budget, je voudrais faire trois focus sur la réforme des APL, la relance de la construction et l'hébergement d'urgence.

L'année 2021 a vu s'appliquer la réforme du calcul des APL. Leur montant est désormais révisé trimestriellement sur la base des ressources des douze derniers mois et non plus fixé pour une année en fonction des revenus perçus deux années auparavant. Cette réforme n'est pas à rejeter dans son principe, même s'il ne faut pas cacher sa fonction budgétaire puisque, par le double mécanisme de l'amélioration des revenus et de la sous réévaluation structurelle des APL, son rendement augmentera. Il est d'ores et déjà compris entre 1,1 et 1,2 milliard d'euros.

La mise en œuvre technique de cette réforme a été difficile pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Jusqu'à 3 % des versements auraient été erronés, soit près de 200 000 allocataires. Si la situation semble aujourd'hui maîtrisée, elle mobilise encore une énergie importante.

Concernant l'impact sur les allocataires, la réforme a amplifié les ajustements à la baisse et atténué les réévaluations à la hausse. La réforme a conduit à augmenter les droits pour 18,2 % des allocataires de 49 euros en moyenne. 115 000 personnes sont devenues allocataires grâce à la nouvelle formule de calcul. En revanche, les APL ont diminué d'un montant moyen de 73 euros pour 29,6 % des allocataires, dont plus de 400 000 ont perdu leurs droits ; 52,2 % ont conservé leurs droits à l'identique.

Des mesures spécifiques ont été prises pour protéger les étudiants et les jeunes en formation. Les ressources des étudiants sont prises en compte sur la base d'un forfait, de sorte que la réforme ne modifie pas leur APL à situation inchangée, et améliore l'APL des étudiants salariés quel que soit le montant de leur rémunération. Les apprentis et les titulaires d'un contrat de professionnalisation bénéficient d'un abattement sur leurs ressources.

Malgré cela, plusieurs associations, dont l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), ont mis en évidence des effets sur les jeunes qui débent dans la vie professionnelle par une phase précaire. Lors de son audition devant notre commission la semaine dernière, Madame Emmanuelle Wargon a refusé de le prendre en compte ces difficultés des jeunes actifs dans le cadre des APL, car la réforme conduit mécaniquement à des variations. Pour elle, la prime de 1 000 euros « Coup de pouce 1^{er} emploi-1^{er} logement » mise en place par Action Logement est une réponse mieux adaptée.

Dans tous les cas, malheureusement les règles de recevabilité financière nous empêchent d'agir sur ce volet.

Comme je le soulignais l'an dernier, il est grand temps de prendre toute la mesure de la gravité de la situation. Selon les statistiques officielles du Gouvernement, parues en septembre, les nombres de logements autorisés et commencés au cours des douze derniers mois sont encore légèrement inférieurs (respectivement - 0,9 et - 0,4 %) à leurs niveaux des

douze mois précédant le premier confinement (mars 2019 à février 2020) et bien entendu aucun rattrapage n'a été effectué.

Concernant le logement social, comme la ministre nous l'a dit en audition, l'objectif de 120 000 logements sociaux agréés en 2021 ne sera pas atteint et donc pas plus celui de 250 000 logements en deux ans. En réalité, un peu plus de 100 000 logements sociaux devraient être agréés cette année.

Certes, la crise sanitaire a eu un impact important, de même que l'étalement dans le temps des élections municipales. Mais ces éléments conjoncturels n'expliquent pas tout. Le Gouvernement continue de nier sa responsabilité préférant incriminer les maires qui ne signeraient pas les permis de construire. Or, les données de long terme sont très claires. Celles publiées par l'INSEE la semaine passée montrent un recul de la construction au cours des cinq dernières années par rapport à ce qui a été observé depuis 1986.

Ensuite, les mesures que le Gouvernement propose restent insuffisantes. Le candidat Macron avait voulu créer « un choc d'offre ». Il a échoué. Le Président Macron voudrait « un choc de confiance » mais il est vraisemblablement voué au même échec.

La commission Rebsamen était parvenue à un diagnostic commun sur le besoin de construire et à des propositions ; cependant, la plus emblématique d'entre elles, la compensation intégrale aux maires de l'exonération de taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) dont bénéficient les logements sociaux, telle qu'elle figure dans ce PLF, ne pourra créer la confiance attendue. Comme l'a regretté l'Association des maires de France (AMF), le Gouvernement n'entend pas compenser intégralement l'exonération pour toutes les communes et tous les logements sociaux existants, mais seulement pour les nouveaux logements agréés entre janvier 2021 et juin 2026 et ce pour 10 ans sur les 25 années d'exonération : ce n'est pas comme cela qu'on encourage les maires bâtisseurs ! De plus, cette compensation sera soumise à une clause de revoyure pour vérifier son efficacité. Précisons enfin que ce n'est qu'à partir de 2023 ou 2024 que les premières compensations seront versées... Compte tenu de l'expérience des maires concernant les compensations de l'État – je pense en particulier à la taxe d'habitation – et le niveau anecdotique de la compensation actuelle, il n'est pas certain que l'effet attendu soit au rendez-vous. De là à ce que ce soit le résultat attendu par Bercy, il n'y aurait qu'un pas...

Comme l'an passé, je veux réaffirmer que d'autres mesures étaient possibles pour relancer la construction, notamment en profitant du plan de relance.

Concernant le logement social, il était possible de redonner de l'oxygène aux bailleurs par exemple en rétablissant le taux de TVA à 5,5 % pour toutes leurs constructions ou ne serait-ce que pour les opérations de rénovation, comme je l'ai proposé dans le cadre de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience ». Je le redis, ce taux réduit, c'est environ 5 000 euros de moins par logement neuf, de quoi créer un effet de masse efficace dès lors que l'on veut en construire ou rénover plus de 200 000.

Plus généralement, nous avons l'occasion de revenir sur les effets de la RLS. Nous n'avons pas trop d'illusion, la RLS ayant été annoncé jusqu'en 2022. La solvabilité des bailleurs n'a été stabilisée qu'au prix d'un allongement de leur dette et de l'augmentation des ventes. Est-ce bien ce que l'on souhaite alors que le foncier en zone tendue est bien souvent

irremplaçable et que la loi « 3DS » a instauré une priorité pour l'attribution de logements aux travailleurs clefs ?

Enfin, c'était le bon timing pour s'attaquer véritablement au statut du bailleur privé. Là aussi, à force de considérer l'investisseur immobilier comme un « rentier improductif » et non comme un « entrepreneur en logement », on a obéré durablement le logement locatif, ce qui n'incitera pas nos concitoyens à remettre sur le marché des logements vacants, y compris en les conventionnant, il faut du gagnant-gagnant, ou bien les propriétaires peuvent être tentés de ne pas prendre le risque de louer sachant les risques encourus, en particulier du fait de mauvais payeurs. Le rapport du Comité d'Action publique 2022, en juin 2018, invitait pourtant à changer de pied. C'est une occasion manquée. Dans le projet de loi climat et résilience, j'avais proposé de doubler le déficit foncier pour les investisseurs immobiliers. Ce serait une première pierre. Dans la loi 3DS, j'avais appelé de mes vœux la prolongation et l'élargissement du dispositif « Louer abordable », le Gouvernement a déposé un amendement en ce sens, c'est une bonne chose mais pas une rupture dans l'approche du sujet.

Après la réforme des APL et la relance de la construction, je vais aborder mon troisième focus consacré à l'hébergement d'urgence.

Le budget consacré à l'hébergement d'urgence atteindra en 2022 un niveau historique de 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement.

Cette augmentation exceptionnelle traduit trois ambitions : le maintien de 190 000 places d'hébergement d'urgence par rapport aux 203 000 places ouvertes en 2021 au cœur de la crise sanitaire ; la création d'un « service public de la rue au logement » ; la volonté de gérer ce programme « sous enveloppe fermée ».

S'il me faut saluer à nouveau l'engagement des services du ministère du logement afin de mettre à l'abri la quasi-totalité des personnes vulnérables durant la crise sanitaire et le choix de maintenir les capacités d'accueil au plus haut niveau, s'il me faut également encourager l'ambition portée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), responsable de ce nouveau service public, je dois apporter plusieurs bémols au discours ministériel sur le sujet.

D'abord, je ne peux que déplorer que les besoins d'hébergement d'urgence aient atteint un niveau aussi élevé dans notre pays. Ensuite, les plus de 200 000 places ouvertes n'ont pas épuisé la demande. L'actualité nous en apporte la preuve régulièrement et les associations avancent un besoin supplémentaire de 5 000 à 10 000 places. De plus, cet « accueil inconditionnel » que la France accorde et doit à des familles dans un dénuement extrême est une dépense qui vient au bout de l'échec des politiques du logement mais aussi de l'immigration et de l'asile. Mon propos n'est pas ici de lancer un débat sur ces sujets difficiles mais de constater, comme d'ailleurs la ministre l'a concédé à demi-mots lors de son audition, que « la gestion sous enveloppe fermée » et la réduction du nombre de places est une illusion. On nous dit que le budget 2022 a atteint un niveau historique, mais c'est oublier que les moyens ouverts en 2021 lui sont supérieurs de 263 millions d'euros.

Dès lors, le vrai danger du nouveau service public de la rue au logement, c'est le « *low cost* ».

Je suis personnellement très favorable à la création de ce nouveau service public qui vise à regrouper dans une même direction de l'État l'ensemble des moyens d'accueil et d'orientation. Ce projet porte une véritable ambition pour l'accès au logement et pour la performance sociale et la capacité d'insertion des dispositifs d'accueil. On peut en espérer une meilleure coordination au service des personnes en difficulté. Depuis le lancement du plan « Logement d'abord », 280 000 personnes ont pu être prises en charge et on sait qu'un accès sinon direct, du moins le plus rapide possible à un logement et à un accompagnement offre les meilleures chances de réinsertion. C'est un véritable changement d'approche qui doit être approfondi.

Mais, dans le contexte de double pression du nombre des personnes à accueillir et de l'enveloppe financière à tenir, on peut craindre que l'ambition de départ ne se traduise par une simple mise sous tension budgétaire des acteurs, le choix des solutions les moins chères et l'insuffisance de l'accompagnement social. L'accueil en hôtel en est d'ores et déjà le symptôme. C'est la solution pour les familles dont le droit au séjour n'est pas encore établi ou a été refusé, mais c'est aussi celle où l'accompagnement est le moins important. Ce point devrait peu changer d'autant que l'un des objectifs est de faire baisser le coût de l'hébergement à l'hôtel.

De même, il n'est pas question cette année d'augmenter le forfait journalier des pensions de familles. Il a progressé de deux euros l'an passé, alors que la prise en compte de l'inflation aurait dû conduire à retenir trois euros. La question est encore plus pertinente cette année.

Les associations, et plus particulièrement l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo), déplorent également que l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), destinée à financer les résidences sociales, ne soit en réalité versée qu'aux deux tiers à ses bénéficiaires, le reste étant redéployé vers d'autres besoins et notamment l'hébergement d'urgence.

Ces exemples font ressortir un dernier sujet : le besoin de revalorisation des métiers de l'hébergement et de l'insertion. Lourdemment mis à contribution pendant la crise sanitaire mais aussi du fait d'une crise sociale et migratoire, qui elle, est bien plus longue, ces personnels ont le sentiment de ne pas être reconnus à hauteur de leur engagement. Il me paraît nécessaire de prendre conscience qu'il ne sera pas possible d'accroître les ambitions en termes de performance sociale et d'objectifs de réinsertion professionnelle sans inclure les principaux acteurs et avoir pour eux aussi une ambition métier.

En conclusion, cet effort budgétaire certain ne peut occulter le fait que la politique menée au cours de ce quinquennat a affaibli le logement, sur tous les territoires, et je vois les menaces qui pèsent sur l'avenir du secteur dès 2023. C'est pourquoi je donnerai un avis défavorable à ces crédits.

Mme Viviane Artigalas. – Merci pour ce rapport très complet, qui met en avant les problèmes de la politique du logement depuis 2017. Ce budget est en trompe-l'œil, la politique du logement est la grande perdante de ce quinquennat, et le Gouvernement essaie de le dissimuler. La réforme des APL a pénalisé les ménages les plus pauvres, une baisse de 5 euros ne paraît pas beaucoup mais c'est une perte énorme pour les bailleurs. La construction s'est arrêtée le temps que les bailleurs trouvent la parade. Le Gouvernement leur a dit de vendre des logements, mais cela n'a pas toujours été possible, je l'ai vu dans mon département. Il ne faut pas perdre de vue que la sous-évaluation structurelle des APL a encore

diminué les moyens de bien des ménages. Il en est de même de la réforme du calcul des APL en temps réel. Il y a encore trop de trous dans la raquette.

Les 250 000 logements neufs en deux ans n’y seront pas, alors que tous les partenaires sont en ordre de marche pour construire, cela montre l’ampleur de la tâche mais aussi la difficulté du Gouvernement à corriger les choses après cinq ans de manque d’investissement. Il y a un grand risque l’an prochain. En conséquence, nous ne voterons pas ces crédits.

M. Franck Montaugé. – Savez-vous quel est l’impact économique de la chute de la construction dans le secteur du BTP ? Avez-vous des chiffres pour le quinquennat, en comparant par exemple avec les périodes précédentes ? La dimension d’emploi local est importante, il faut en tenir compte.

M. Denis Bouad. – L’augmentation de la TVA a eu un impact important, puis la RLS a été le coup de trop. On sait que les objectifs ne seront pas atteints, c’est très décevant quand on sait l’importance du logement décent pour l’insertion sociale et face à la pauvreté croissante des demandeurs.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Dès l’été 2017 et la première discussion budgétaire du quinquennat, nous avons alerté sur les conséquences de la baisse des APL de 5 euros, mais aussi sur la réduction du loyer de solidarité. Nous étions tous d’accord pour dire que c’était inadmissible de faire compenser la baisse des APL par les bailleurs. Le Gouvernement avait l’objectif de doubler le montant de la RLS. Nous avons obtenu la clause de revoyure, et nous avons demandé que la RLS ne soit pas pérenne. Le Gouvernement tend à pérenniser ce qu’il nous avait présenté comme une mesure ponctuelle qui diminue les capacités d’autofinancement des bailleurs donc les capacités d’investissement. Dans le même temps, les bailleurs doivent réaliser la rénovation énergétique des logements. Leurs obligations sont de plus en plus importantes et rares sont ceux qui peuvent réellement conduire de front des opérations de construction neuve et de rénovation. En outre, les dossiers de construction sont plus difficiles qu’avant, il faut souvent cinq ans pour aboutir là où il en fallait deux, en particulier parce que les logements sociaux sont moins bien acceptés socialement. Les élus se retroussent les manches, les maires se mobilisent, mais ils butent sur ces réalités. Par ailleurs, la loi ELAN a ajouté des obligations de regroupement et des objectifs démesurés de vente. Le Gouvernement demandait que les bailleurs vendent 40 000 logements sociaux alors que 10 000 serait déjà très ambitieux. Les occupants n’ont pas tous les moyens d’acheter. Les maires peuvent être réticents à voir sortir des logements sociaux de leur parc.

L’an passé, nous avons conduit notre « mission flash » sur Action logement. Je suis convaincue que si le Gouvernement a reculé, c’est parce que nous avons su nous mobiliser. Notre rapport l’a mis au pied du mur. Le Gouvernement, cependant, ne paraît pas avoir abandonné l’idée de démanteler ce groupe paritaire dont le but est de lier travail et logement. Les inquiétudes sont fortes pour 2023, nous devons être vigilants et déterminés.

On estime en général qu’un logement construit représente deux emplois, c’est très important en particulier dans les territoires. C’est pourquoi je crois qu’il ne faut pas opposer territoires ruraux et urbains, marchés tendus et non tendus, il faut plutôt accompagner et construire dans les meilleures conditions possibles, y compris dans les territoires ruraux. La maison individuelle ne serait pas un modèle soutenable ? Mais cela reste le rêve des trois-quarts des Français, et n’oublions pas que le marché des maisons fait vivre bon nombre d’entreprises. Nous avons besoin que le parcours résidentiel redémarre, il est bloqué, alors

qu'il est important dans chacune de ses composantes, du logement d'insertion au logement intermédiaire, en passant par le logement social – c'est tout cet ensemble qu'il faut faire redémarrer, par une politique plus ambitieuse et d'ensemble.

M. Franck Montaugé. – Nous ne parlons pas suffisamment des politiques de peuplement, alors que le sujet est essentiel.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Dans la loi 3DS, le Sénat a adopté un amendement sur mon initiative, pour identifier les bâtiments fragiles dans lesquels il faut une politique de peuplement adaptée, pour ne pas ajouter de la pauvreté. C'est essentiel, parce que vous pourrez avoir les plus beaux projets de requalification urbaine, ils se dégraderont irrémédiablement si vous continuez à regrouper la misère avec la misère. J'espère que cette disposition aboutira, même si je crois savoir que la ministre n'y est pas favorable.

M. Denis Bouad. – Et la politique de peuplement passe par bien des leviers. Quand le Gouvernement augmente le surloyer, il accélère le déséquilibre en faisant fuir les ménages qui ont plus de moyens que les autres.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Effectivement, même si le surloyer ne s'applique pas dans les quartiers de la politique de la ville, c'est un mécanisme qui contribue à l'évolution que vous décrivez et déplorez.

Mme Viviane Artigalas. – Des bailleurs qui parviennent à rééquilibrer des parties de leur parc se voient attribuer d'autres familles précaires, au motif qu'elles ne trouvent pas de place ailleurs... en réalité, il faut construire parce qu'il manque des logements. C'est un cercle vicieux.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous savons combien les maires sont engagés sur le sujet, et qu'ils ne sont pas assez soutenus, et aussi combien ils manquent de ressources, nous l'avons dit de vive voix au Premier ministre.

Je rappelle que nous voterons après avoir examiné l'ensemble des missions – et que l'avis de notre rapporteur est défavorable sur ces crédits.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 17 novembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Cohésion des territoires -
Crédits « Politique de la ville » - Examen du rapport pour avis**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous débutons notre réunion par l'examen du rapport pour avis de Mme Viviane Artigalas sur les crédits du programme 147 « Politique de la Ville » de la mission « Cohésion des territoires. Madame la rapporteure, vous avez la parole.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Madame la Présidente, mes chers collègues,

L’an passé, nous examinions le budget de la politique de la Ville dans la foulée de l’appel des maires du 14 novembre 2020. C’était la seconde fois du quinquennat que les maires des quartiers prioritaires de la politique de la Ville, les QPV, signaient un appel au Président de la République pour ne pas être oubliés et laissés à leurs difficultés. L’an passé, ces maires faisaient le constat de la grande détresse de leur population après la crise sanitaire et d’un décrochage de la communauté nationale. Ils demandaient à bénéficier d’au moins 1 % du plan de relance, soit 1 milliard d’euros.

Le Sénat et notre commission en particulier avaient voulu être à l’écoute de ces élus de terrain. Le Président Larcher avait reçu les porte-paroles du mouvement avec les sénateurs plus particulièrement investis sur ces questions et nous avons fait adopter un certain nombre d’amendements pour transcrire leurs demandes financières dans le budget de la mission « Plan de relance » et de la mission « Cohésion des territoires ».

À défaut que nos amendements aient été au final retenus par le Gouvernement, la mobilisation a été fructueuse puisque lors du Comité interministériel des villes du 29 janvier 2021, le Premier ministre a non seulement pris l’engagement de consacrer au moins 1 % du plan de relance aux quartiers prioritaires et d’abonder de 2 milliards d’euros le Nouveau programme national de renouvellement urbain, le NPNRU, mais aussi de piloter lui-même son application en réunissant régulièrement cette instance pour s’assurer de sa déclinaison territoriale.

C’est la raison pour laquelle, au-delà de l’examen des crédits du programme 147 pour 2022, j’ai eu à cœur de retourner à la rencontre de ces maires pour faire un point de situation. Je voulais voir si la relance était bien arrivée jusqu’à eux. Dans une époque où le zapping est roi et où ces quartiers servent le plus souvent de décor à des annonces ministérielles, ces visites sans caméra – comme nous en faisons tous – et cette méthode sénatoriale, faite d’écoute et de travail dans la durée au plus près des réalités, a été très appréciée.

Je vais donc, ce matin, commencer par vous présenter les crédits du programme puis vous rendre compte des sondages que j’ai réalisés sur l’application du plan de relance.

Je commence donc par l’examen des crédits.

Il faut tout d’abord avoir conscience que les crédits du programme 147, qui s’élèvent cette année à 558 millions d’euros et qui sont détaillés dans le « bleu » budgétaire, ne représentent qu’une toute petite partie de ce que l’État identifie comme relevant de la politique de la ville et qui est regroupé dans un document transversal dit « orange » et qui totalise, en 2022, 7 milliards d’euros. Encore, à ma surprise, ce document ne retranscrit pas la part du plan de relance dévolu aux QPV. Ainsi, les crédits du programme, spécifiques ou de pilotage, ne représentent que 6 à 7 % de l’ensemble des moyens identifiés.

En 2022, ces crédits augmentent de 45 millions d’euros, soit + 8,8 % en crédits de paiement comme en autorisation d’engagement.

Sur l'ensemble du quinquennat et par rapport à 2017, où ils s'élevaient à 429 millions d'euros, ces crédits ont quasiment été en hausse constante. Au final, il y a 129 millions d'euros de plus soit + 30 %.

Même si le rejet du rapport Borloo en 2018 est certainement l'une des graves erreurs politiques du quinquennat, on ne peut pas nier que, sur ce strict volet financier, le Gouvernement fasse preuve d'une certaine constance.

L'évolution positive en 2022 s'explique par deux mesures nouvelles :

- 31,5 millions d'euros viennent financer l'ouverture de 74 nouvelles cités éducatives pour atteindre l'objectif de 200 annoncé par le Premier ministre en janvier,

- et 16 millions d'euros pour financer en année pleine les « Bataillons de la prévention ». Il s'agit en réalité de 300 binômes constitués d'un éducateur spécialisé et d'un adulte-relais formé à la médiation, qui sont déployés dans 45 « Quartiers de reconquête républicaine ».

Ces deux ouvertures de crédits de 47,5 millions d'euros sont légèrement minorées par l'extinction progressive du dispositif des zones franches urbaines, soit une économie de 2,5 millions d'euros cette année.

Ce panorama financier positif doit cependant faire l'objet de quatre tempéraments concernant la contribution de l'État à l'ANRU, le financement des opérations « Quartiers d'été/Quartiers d'automne », la reconnaissance de la surcharge scolaire et les difficultés de déploiement des « Bataillons de la prévention ».

Mon premier regret est que l'État se dispense toujours de payer son écot au NPNRU. Au début du quinquennat, le Président de la République avait pris l'engagement de porter la part de l'État à 1 milliard et d'en payer 200 millions sur cinq ans. Preuve de cet engagement irrévocable, 185 millions d'autorisations d'engagement avaient même été inscrites au budget 2019 ! Mais à peine la première marche franchie, c'est-à-dire de porter les crédits de paiement de 15 à 25 millions, la détermination a manqué et ce sont désormais 15 millions d'euros qui sont versés chaque année. Au total, sur cinq ans, moins de 80 millions d'euros ont été versés par rapport aux 200 millions annoncés ! Les optimistes disent que c'est déjà très bien que l'État finance le NPNRU, d'autres que cela n'est pas nécessaire maintenant puisque l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, ne les dépenserait pas dans l'immédiat. Vous me permettez de penser, dans la continuité de la position de notre commission depuis cinq ans, qu'il est bien peu probable que l'État verse 1 milliard demain alors qu'il n'a pas versé 200 millions hier et aujourd'hui. Nous le savons ce sont Action Logement et les bailleurs sociaux qui payeront in fine et c'est pour cela que je veux le dénoncer une nouvelle fois !

Mon deuxième regret porte sur la non-garantie du financement, en 2022, des programmes « Quartiers d'été/Quartiers d'automne ». Vous vous en souvenez, ces programmes ont été lancés après le confinement en complément des dispositifs de l'Éducation nationale visant à rattraper ou consolider les acquis pédagogiques pendant les congés d'été. Il s'agissait aussi d'ouvrir ces quartiers et ces jeunes sur l'extérieur et de lutter contre la relégation et l'oisiveté « mère de tous les vices » et de toutes les dérives. Les retours en sont extrêmement positifs. En 2021, près d'un million de jeunes et familles (un jeune sur deux, un habitant sur quatre) a été touché. Selon le ministère de la Ville, cela fait près de 20 ans que

l'État n'a pas touché un tel nombre de bénéficiaires. Ce sont également 500 communes et 3 000 associations qui se sont mobilisées. Malgré cela, ces programmes rencontreraient une vraie résistance du ministère des Finances de telle sorte que les crédits ont été délégués très tard en 2021, en mai-juin pour juillet-août. Selon les informations qui m'ont été transmises, si le principe de la reconduction est normalement acquis, les moyens ne sont pas fléchés. Qu'en sera-t-il l'année prochaine avec les élections, quelle sera la visibilité des communes et des associations ? Oui, ce programme coûte cher, mais combien coûtent les dégradations ? Une compagnie de CRS dans un quartier c'est 40 000 euros par jour. Quelle société voulons-nous ?

Mon troisième regret, qui est également celui des maires des QPV, c'est la non-reconnaissance de la nécessité d'une dotation pour surcharge scolaire qui a été évaluée à 40 millions d'euros par an. La plupart des villes abritant des QPV sont des villes jeunes à la démographie dynamique. Elles ont beaucoup plus d'écoles que les autres. Grigny en est peut-être l'archétype. 45 % des habitants sont en dessous du seuil de pauvreté, 45 % ont moins de 25 ans. La natalité est celle d'une ville deux fois plus importante. 10 % de la population est sans titre de séjour. De ce fait, dans certains quartiers, le taux de scolarisation est supérieur à 100 % ! Sans être confrontée à une situation aussi difficile, la maire de Chanteloup-les-Vignes dont toutes les écoles et tous les collèges sont classés en Réseau d'éducation prioritaire, REP ou REP +, demande également que les charges spécifiques de ces communes soient reconnues. Je souhaite que ce dossier puisse avancer.

Enfin, ma dernière réserve porte sur le déploiement des « Bataillons de la prévention ». L'État semble s'être aperçu un peu tardivement que la prévention spécialisée était de la compétence des départements et que la médiation était assumée par les communes. Dans les Yvelines par exemple, 16 binômes ont été attribués à Trappes et aux Mureaux par l'État quelques jours après que le département avait déjà pris la même décision. De ce fait, il faut maintenant négocier avec l'État pour que les moyens puissent être déployés ailleurs. « Ce n'est pas de la communication que nous demandons, c'est de travailler sur les territoires ! » m'a dit Catherine Arenou. Réaction assez similaire à Grigny dont la ville est déjà dotée, même si un complément est bienvenu, et dont le maire Philippe Rio s'est étonné que les effectifs n'aient pas été attribués à des secteurs complètement dépourvus, pointant un manque de dialogue avec les territoires. « Entre les annonces et les réalisations, ce sont pourtant les maires qui assurent le dernier kilomètre » m'a-t-il indiqué. Par ailleurs, l'État finance des CDD de 18 mois. Comment organiser une action dans la durée dans ces conditions ? Le sujet est renvoyé aux prochains contrats de villes qui s'appliqueront en 2023...

Après vous avoir donné une vision générale des crédits du programme 147, je voudrais vous rendre compte de la mise en œuvre du plan de relance.

Globalement, le Gouvernement affirme avoir tenu ses engagements et même être allé au-delà, 1,2 milliard d'euros étant d'ores et déjà fléchés vers les QPV. Dans les grandes masses, ce sont 436 millions d'euros pour la transition écologique, 393 millions pour la compétitivité et l'attractivité économique et 389 millions d'euros pour la cohésion sociale.

Ces grands chiffres ne disent finalement rien de la réalité sur les territoires. Dès l'an passé, certains d'entre nous avaient dénoncé le piège du 1 % dont l'État démontrerait nécessairement qu'il serait atteint. « Pourquoi vous plaignez-vous, vous l'avez déjà ! » entendait-on d'ailleurs après l'appel des maires !

C'est la raison pour laquelle, j'ai tenu à « soulever le capot » et à interroger les acteurs terrain. J'ai fait trois sondages l'un auprès des QPV de Tarbes et Lourdes dans mon département, les deux autres en me rendant chez Philippe Rio à Grigny et chez Catherine Arenou à Chanteloup-les-Vignes.

Même s'il y a quelques points d'attention, les retours sont très positifs.

Sur Tarbes et Lourdes où un inventaire complet m'a été présenté, ce sont par exemple 990 000 euros qui ont été mobilisés pour deux écoles, un collège et la rénovation d'un terrain de sport synthétique. Le remplacement du système de chauffage d'un collège représente à lui seul plus de 420 000 euros.

Sur ces mêmes quartiers, 1,2 million d'euros du fonds friches a été débloqué au profit de deux opérations pour créer des logements.

À Grigny, l'État a accepté de prendre en charge la rénovation TTC de Grigny 2, la plus grande copropriété dégradée de France, pour 24,5 millions d'euros. Les habitants dont le revenu moyen est inférieur à 9 000 euros par an ne pouvaient pas même prendre en charge la TVA. 2 millions d'euros ont également été débloqués pour réhabiliter une école maternelle.

À Chanteloup-les-Vignes, c'est le projet de construction de la cité éducative qui a pu décoller grâce à une enveloppe supplémentaire de 800 000 euros.

Ainsi, sans vous noyer sous les chiffres et les exemples, on peut constater que le plan de relance a apporté un vrai plus pour les communes concernées permettant de financer des projets en attente ou d'en faire émerger d'autres.

Par ailleurs, comme je l'ai indiqué, le Premier ministre a ouvert, le 29 janvier dernier, une seconde enveloppe de 2 milliards d'euros correspondant à une rallonge du NPNRU. Elle est financée par Action Logement à hauteur de 1,4 milliard, par les bailleurs sociaux (368 millions d'euros), par l'État (200 millions d'euros) et par des économies constatées lors de la clôture d'opérations du PNRU (32 millions d'euros).

Il ne s'agissait pas de faire un nouveau programme mais bien de donner des moyens supplémentaires pour enrichir les projets du NPNRU. Au 1^{er} juillet, 38 QPV auraient déjà pu valider des compléments.

Sur ce volet aussi, l'avis des maires est très positif.

Catherine Arenou avec sa double casquette de maire et de conseillère départementale, a estimé que cela avait été « spectaculaire » et qu'elle avait « vu très vite la différence ». Des rénovations dans le quartier du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie ont ainsi été validées en septembre. De même à La Verrière, il a été possible de valider un programme en un an. Elle a d'ailleurs rappelé qu'à Chanteloup-les-Vignes, l'essentiel de la cité de la Noé était déjà réhabilité et que cela avait été absolument décisif pour faire passer son taux de logement social de 82 % à 46 % et pour créer de la mixité et des parcours résidentiels pour les habitants qui le peuvent.

Même son de cloche à Grigny, 400 démolitions supplémentaires ont pu être validées à la Grande Borne, un quartier déjà à moitié rénové grâce au PNRU.

Sur ces deux sujets, le déploiement du plan de relance et du supplément du NPNRU, je voudrais formuler avec les équipes rencontrées, trois tempéraments sur le mécanisme des appels à projets, la pérennité des financements et sur l'impact sur la trajectoire des quartiers.

Ma première réserve porte sur le mécanisme des appels à projets. Ce mode de fonctionnement a deux défauts bien connus : la précarité des financements et l'inégalité des territoires. La précarité tout d'abord car rien n'est jamais acquis. Il faut sans cesse redemander pour telle ou telle opération. C'est également chronophage, sur Tarbes et Lourdes, on me donnait l'exemple où quatre associations avaient candidatées pour 9 000 € dans le cadre des « Jardins partagés ». De même, des associations locales n'avaient pas été retenues dans le cadre d'un appel à projet sur la culture, l'État semblant avoir favorisé des associations de plus grande dimension. Cette insécurité financière provoque une forme d'épuisement et empêche de se projeter dans l'avenir et il revient aux collectivités d'apporter de la stabilité et de garantir les projets structurants. À Grigny, où l'on est rodé à ce fonctionnement, la mairie s'organise pour répondre systématiquement et envisage de manière assez fataliste un système où « tous les gagnants ont tenté leur chance »... Il faut également que les territoires fassent preuve d'une grande réactivité, les appels à projets ne sont pas ouverts très longtemps, parfois très tardivement comme pour les Quartiers d'été dont les moyens ont été délégués en mai et juin mais bien évidemment par appels à projets !

Cela introduit une grande inégalité entre les territoires au bénéfice des mieux organisés, des plus mobilisés et des plus visibles dans une logique « 1^{er} arrivé, 1^{er} servi ». À Tarbes et Lourdes, c'est l'organisation sous la forme d'un groupement d'intérêt public, un GIP, qui permet au territoire d'attirer à lui des moyens. Selon les estimations de sa direction, cela aurait permis d'obtenir environ deux fois plus que si les attributions avaient été arithmétiques... Dans les Yvelines, c'est le rôle de la préfecture qui semble être déterminant. Très mobilisée et réactive, elle a multiplié les réunions d'information et de suivi et s'assure que les communes puissent répondre à tous les appels à projets dans tous les domaines. À Grigny, c'est plutôt la visibilité de la commune et des équipes très professionnelles qui permettent de tirer le meilleur parti du plan de relance.

Ma seconde observation est une inquiétude. Elle porte sur la pérennité des financements. Je l'ai déjà évoqué à propos des bataillons de la prévention, c'est particulièrement flagrant pour les conseillers numérique déployés dans les Maisons France services. Le plan de relance finance, pour 24,5 millions d'euros, 477 postes de conseillers numériques. À Tarbes et Lourdes, 470 000 € ont été attribués pour une dizaine de postes sur deux ans. L'action ne s'inscrit pas dans la durée. Il n'y a ni pilotage ni mise en réseau. Le constat des équipes du GIP, c'est que tout peut retomber s'il n'y a pas au final une prise en charge par les collectivités et les associations déjà implantées sur le territoire. À Chanteloup-les-Vignes, l'équipe municipale explique que, particulièrement dans le domaine sportif, les associations sont échaudées par la précédente suppression des contrats aidés. Elles hésitent à s'engager alors que, de petite taille, constituées essentiellement de bénévoles et fragilisées par la baisse des pratiquants en raison de la crise sanitaire, elles ne peuvent assumer un salarié si l'aide venait à se tarir. C'est donc la commune qui doit s'engager et apporter les garanties.

Enfin, se pose naturellement la question de l'impact du plan de relance sur la trajectoire des quartiers.

Le sentiment des équipes du GIP de Tarbes et Lourdes, c'est que le plan de relance est un outil technique utile qui vient consolider le travail de terrain mais il reste largement invisible des habitants qui ne perçoivent pas un changement net entre avant et après. En matière de développement économique et d'emplois, de nombreux jeunes intègrent les dispositifs proposés mais il n'y a aujourd'hui aucun recul sur leur impact.

À Grigny, le retour est un peu plus positif. Le mouvement impulsé est visible des habitants qui voient que « les choses avancent » même si là aussi toute une partie est invisible compte tenu des délais de mise en œuvre par exemple à Grigny 2 où les relogements avant démolition progressent à toute petite vitesse.

A contrario, ce sont les programmes « Quartiers d'été » et « Vacances apprenantes » qui ont provoqué l'effet le plus sensible, « des moments de retrouvailles extraordinaires » et un vrai progrès scolaire avec un nombre d'enfants en stages de remise à niveau multiplié par cinq ou la distribution de cahiers de vacances du CP à la 5^e vécue par beaucoup comme une vraie chance !

À Chanteloup-les-Vignes, malgré les moyens du plan de relance qui devraient permettre de bâtir la cité éducative et de démolir un immeuble où se concentrent les trafics, le risque est permanent de voir se défaire ce qui a été construit avec beaucoup d'effort : la coopération avec la mosquée menacée de radicalisation, le suivi des jeunes qui quittent la commune pour le lycée, le maintien en bon état des biens publics face aux dégradations et à la volonté des trafiquants de reprendre le contrôle du territoire, ou encore l'attribution des logements à des ménages toujours plus en difficulté à la place de ceux qui ont été accompagnés par le Centre communal d'action sociale (CCAS) vers un parcours résidentiel ascendant.

On touche là une des difficultés fondamentales de la politique de la Ville qui doit empêcher que ces quartiers soient des ghettos fermés pour en faire des sas vers la République tout en ne parvenant pas à les normaliser et à les intégrer pleinement dans leurs villes de rattachement.

Pour conclure, malgré des limites et ses difficultés de mise en œuvre que je vous ai détaillés, je constate un réel effort budgétaire sur le programme 147 et les retours de terrain sur la déclinaison locale du plan de relance et de l'enrichissement du NPNRU sont tout à fait encourageants.

Enfin, je crois, Madame la Présidente, que notre commission aura l'occasion l'année prochaine de réfléchir en profondeur à ces questions et au bilan de la politique de la ville dans la perspective des nouveaux contrats de ville.

Je vous remercie.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J'approuve complètement le rapport qui vient d'être présenté mais je voudrais insister sur l'importance de la présence humaine sur le terrain à côté des programmes d'investissement comme le NPNRU, qui, je le regrette, est financé par Action Logement et non par l'Etat. La prévention, la médiation et l'éducation populaire sont essentielles. On ne peut pas tout demander à l'école publique. Il faut aider les familles qui ne peuvent pas mais parfois aussi ne veulent pas réaliser l'accompagnement scolaire de leurs enfants. Il faut aussi assumer une mission d'intégration républicaine. L'éducation populaire a disparu faute de moyens financiers. Aujourd'hui les centres de loisirs sont animés par des

équipes originaires des quartiers. Il y a un risque d'entrisme et d'entre-soi. Les équipes de rue, formées et dotées de moyens pour agir avaient un véritable impact et ouvraient les jeunes sur l'extérieur. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il faudrait les rétablir.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je m'interroge sur les raisons du différentiel entre les annonces de crédits, en termes d'autorisations d'engagement, et la réalité des crédits consommés. Il me semble que ce décalage est encore plus important en ce qui concerne les projets d'intérêt régionaux. On manque de visibilité même si, bien entendu, ces programmes s'inscrivent dans le temps long.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Je suis d'accord avec l'observation de Marie-Noëlle Lienemann et le besoin de moyens humains. Que faire avec des contrats de 18 mois ? Ce sont les communes qui devront au final les prendre en charge. C'est pourquoi je crois qu'il nous faudra être très attentifs aux futurs contrats de ville. Il nous faut aussi chercher les solutions dans et en dehors de l'école. Nous avons besoin de l'engagement d'associations laïques.

Concernant la mise en œuvre du NPNRU, je crois que la RLS a fait beaucoup de dégâts. A Lourdes, dans mon département, ni le bailleur social ni la ville n'ont plus les moyens de mener à bien le projet de rénovation urbaine. La rallonge du NPNRU a été bénéfique mais au profit des plus pro-actifs. Il y a des inégalités entre les territoires, par exemple entre les Yvelines et la Sarthe comme me l'a indiqué Catherine Arenou.

M. Michel Bonnus. – Dans ces quartiers, l'école n'est pas la seule solution. Il faut impliquer tous les acteurs et notamment la police et la justice. Il faut une vraie aide à la parentalité. La continuité de l'action publique et l'engagement humain sont nécessaires si on ne veut pas que la mixité recule.

Mme Sophie Primas, présidente. – Effectivement, l'implication de tous est la clé. Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) fonctionnaient bien et permettaient de fédérer tous les acteurs.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis. – Il faut saluer les élus qui sont les fédérateurs de ces actions sans avoir toujours le soutien de l'Etat ou les aides. L'exemple des commerces est significatif. A Grigny, le maire a fait tout le nécessaire pour l'implantation d'une grande surface alimentaire car il n'y en a pas. La situation a été particulièrement difficile pendant le confinement. Et pourtant, aujourd'hui, il fait face à un recours en justice sur ce projet par un concurrent.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je souhaite aussi souligner les problèmes posés par les attributions de logement. Dans bien des cas, ces communes ne peuvent éviter que le communautarisme et la pauvreté se renforcent par l'arrivée de nouveaux locataires.

Je rappelle que nous voterons sur ces crédits après avoir examiné l'ensemble des missions.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Plan de relance » - Examen du rapport pour avis

Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour avis. – Je suis très heureuse, pour la deuxième année consécutive, de présenter l’avis de la commission des affaires économiques sur la mission « Plan de relance ».

D’abord, il faut resituer le contexte pour comprendre de quoi nous parlons. Le plan France Relance, c’est sur le papier 100 milliards d’euros et, pour ce qui nous concerne plus directement, 40 milliards budgétés sur la mission « Plan de relance », contre 60 milliards passant par d’autres canaux que le budget.

Concernant la mission « Plan de relance », je suis bien consciente d’être en CDD de deux ans, car cette mission est temporaire et vouée à disparaître !

Seulement 1,2 milliards d’autorisations d’engagement sont demandées sur la mission pour 2022 (après 36 milliards l’an passé). Cet exercice budgétaire n’est donc que la « queue de comète » du plan de relance, ajoutant 0,6 milliard d’euros au programme « Cohésion », 0,5 milliard d’euros au programme « Compétitivité » et 0,1 milliard d’euros au programme « Écologie », sans toucher l’enveloppe globale, et sans impact significatif attendu sur l’activité économique.

Ce PLF 2022 est toutefois l’occasion de revenir sur les deux objectifs fixés par le Gouvernement. Le premier, c’était un déploiement rapide des crédits à court terme, et c’est plutôt réussi ; le second, c’était une transformation à moyen et long terme de l’économie, et là, c’est beaucoup plus décevant.

Je commence par le déploiement des crédits à court terme.

L’objectif maintes fois rappelé par le Gouvernement d’un engagement de 70 milliards d’euros de France Relance d’ici la fin de l’année 2021 semble en passe d’être atteint. Les crédits de paiement continueront, c’est logique, de s’échelonner au fur et à mesure de la réalisation des opérations financées, mais le décaissement s’effectue à un rythme rapide. De ce point de vue, c’est plutôt un succès.

Comme beaucoup d’entre vous je suis aussi élue locale – à la région Île-de-France. Aussi, j’ai voulu prêter une attention particulière au déploiement territorial du plan de relance. C’était l’une des faiblesses identifiées l’an dernier.

Le Premier ministre en avait fait une priorité, avec sa circulaire du 23 octobre 2020, qui instaurait des « comités régionaux de pilotage et de suivi », associant l’ensemble des parties prenantes. Ils se sont réunis chaque mois sans exception, vous avez pu le constater.

Les sous-préfets à la relance ont joué un rôle précieux, pour faire connaître les aides et orienter les entreprises et les collectivités vers les dispositifs adéquats, recenser les difficultés en continu et adapter l’action publique à la nature évolutive de la crise. Ils ont eu pour rôle la bonne vascularisation des crédits sur les territoires, en présentant « le bon dispositif, au bon moment, au bon interlocuteur ».

J’ai deux points d’alerte néanmoins sur la territorialisation.

D'abord sur l'ancrage territorial insuffisant de certains opérateurs de l'État, n'ayant parfois au mieux que des délégués régionaux ou interdépartementaux. Leur distance a pu ralentir la circulation des informations et freiner le recours à certains dispositifs, dans un contexte où les appels à projet nécessitaient au contraire une mobilisation rapide. La territorialisation a une nouvelle fois démontré son intérêt pour irriguer le tissu économique local : elle ne doit pas s'arrêter aux opérateurs dont la multiplication cache parfois une centralisation.

Ensuite, et notre collègue Micheline Jacques aura l'occasion d'en parler plus longuement tout à l'heure, la déclinaison du plan de relance dans les outre-mer a connu quelques difficultés.

Malgré ces deux écueils, la territorialisation a aussi permis au plan de relance d'être bien accueilli par les entreprises.

Les fédérations d'entreprises ont souligné l'utilité des mesures d'urgence et de relance, qui ont permis de préserver le tissu économique et social des faillites et destructions d'emplois. Les organisations professionnelles ont perçu dans le plan de relance un effort de remise à niveau, de rattrapage des sous-investissements des dernières années.

L'accès des TPE et PME aux dispositifs du plan France relance a fait l'objet d'une attention particulière de l'administration dès la conception des aides. Une complémentarité dans le ciblage des aides a en effet été recherchée avec, en parallèle d'appels à projets transversaux visant l'ensemble des entreprises, des dispositifs d'accompagnement ou de guichet unique visant les TPE et PME. Des données encore partielles sur certaines aides font apparaître que 70 % des bénéficiaires d'aides auraient été des TPE et PME. La médiatisation importante de France relance semble avoir permis d'atteindre de nouveaux publics plus efficacement que le maquis d'aides publiques nombreuses mais souvent méconnues qui existaient auparavant.

En revanche, il ne faut pas oublier que la Banque de France a recensé à peine 30 000 faillites sur un an glissant en septembre 2021, soit deux fois moins que pour une année normale. Les craintes d'un « mur des faillites » ne semblent donc pas infondées. Bpifrance se veut rassurant sur la trésorerie des PME et la capacité de 95 % d'entre elles à rembourser les prêts garantis par l'État, mais à ce stade l'État n'a pas encore « débranché » les aides.

J'en viens à l'effet à moyen et long terme du plan de relance, et mes observations seront là plus critiques. Car c'est la principale faiblesse de France Relance, pointée par le comité Cœuré d'évaluation du plan de relance, entendu au tout début de nos travaux. À mon sens, ce plan laisse filer la dette sans engager une réelle transformation de notre modèle économique.

En comparant les différents plans de relance européens, on s'aperçoit que plus les montants sont élevés, plus les crédits sont dispersés en un grand nombre de mesures disparates. Mais la France fait un peu exception à la règle.

En effet, en France, la part du plan de relance dans la richesse nationale est comparable à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, soit de l'ordre de 4 % du PIB. C'est plutôt dans la fourchette basse.

Pourtant, le profil de dépenses de la France la range plutôt dans la catégorie des plans de relance dépensiers, comme l'Espagne ou l'Italie que dans celle d'une relance frugale, comme en Allemagne.

J'y vois l'une des raisons de l'inefficience du plan de relance français : la conjonction d'un montant limité et d'une dispersion maximale. La dispersion, en somme.

Contrairement à ce qu'avance le Gouvernement, l'effort de ciblage sectoriel et géographique des mesures n'a pas été suffisant lors de la conception des mesures. La géographie de la crise, mise en évidence par France Stratégie, était très différente de la cartographie classique des difficultés économiques.

En fait, la recherche d'un effet d'entraînement a été quelque peu perdue de vue. Le plan a ressemblé à une session de rattrapage pour arbitrages budgétaires perdus. Résultat : un inventaire à la Prévert de mesures souhaitables mais qui ne sont pas de la relance, par exemple la restauration de cathédrales pour 80 millions d'euros, le soutien aux refuges pour animaux pour 15 millions d'euros.

Le Gouvernement anticipe une baisse de l'endettement public en 2021, grâce aux recettes fiscales de la reprise. C'est vrai, mais il n'en reste pas moins que depuis l'annonce du plan de relance, la dette a augmenté en valeur absolue de 92 milliards d'euros soit à peu près le montant du plan de relance.

La conséquence du décaissement rapide des crédits, c'est que l'exigence de qualité des investissements n'a pas été érigée en priorité de la gouvernance de France Relance.

Un exemple frappant a trait à la dimension écologique du plan de relance. D'abord, le rapport du comité d'évaluation souligne que les aides à la rénovation thermique des bâtiments publics et privés ont financé pour la grande majorité des rénovations « monogestes », alors que les experts s'accordent sur l'intérêt de rénovations globales, plus performante en gains énergétiques. J'ai envie de dire qu'on n'est pas loin d'avoir jeté l'argent par les fenêtres !

Ensuite, seulement 3 % du fonds pour l'aéronautique et 30 % du fonds pour l'automobile contribuent à la transition vers la mobilité verte, c'est-à-dire les véhicules électriques ou à l'hydrogène. Tous ces crédits sont pourtant rangés dans le programme « Écologie ». Cherchez l'erreur !

Avec un grand nombre de dossiers traités en un temps réduit, les moyens humains et financiers ne permettaient pas de procéder à une instruction approfondie. Bpifrance rappelle par exemple que pour les crédits qui la concernaient, la sélectivité des projets de France Relance était nettement inférieure à celle des Programmes d'investissements d'avenir (PIA).

En confondant vitesse et précipitation, cette approche comporte au moins trois effets contreproductifs : elle empêche la constitution de filières performantes, la montée en gamme et l'émergence de savoir-faire ; elle peut freiner les investissements ultérieurs pour des raisons financières, car ces premiers investissements mettront du temps avant d'être amortis ; elle peut enfermer dans des choix technologiques non efficaces.

Un autre enjeu majeur pour la compétitivité de nos entreprises, la numérisation, n'a pas été assez appuyée. Au total, en comparaison européenne, les montants pour la « mise à

niveau numérique des entreprises » sont sous-dimensionnés. Parmi les fonds européens du plan de relance, 21 % sont consacrés à la numérisation en France, contre 52 % en Allemagne. Mais on nous répond que nous sommes en avance... CCI France et France Num ont réalisé un audit de la maturité numérique des commerces, et notamment de leur chaîne logistique, qui a au contraire été jugée très moyenne.

À cet égard, le chèque numérique de 500 euros à destination des entreprises semble bien faible et, surtout, son caractère ponctuel ne permet pas un accompagnement sur la durée de la numérisation des entreprises. Le dispositif « IA Booster » porté par Bpifrance, qui visait un public d'entreprises plus matures, n'a pas été maintenu alors qu'il constituait un gisement de productivité intéressant.

L'enseignement de tout cela, c'est que la transition écologique et la transformation numérique exigeront des montants d'investissements supérieurs à ce plan de relance mais, sans nul doute, mieux ciblés.

Dans le contexte nouveau d'après-crise, certaines conditions institutionnelles devront toutefois être réunies, et cela appelle peut-être à des aménagements des règles budgétaires pour sanctuariser les dépenses vertes, si elles sont strictement conditionnées, ou une révision plus durable des règles *de minimis* en matière d'aides d'État pour favoriser l'émergence de champions industriels.

Mais au-delà de subventions ponctuelles, ou de la baisse des impôts de production, les entreprises expriment le besoin d'une remise à plat complètes des aides, y compris fiscales, afin d'améliorer de façon durable le socle de production. C'est peut-être là un chantier pour la délégation aux entreprises, présidée par Serge Babary que je salue.

M. Daniel Gremillet. – Je voudrais féliciter notre rapporteure pour son travail et la grande clarté de son intervention.

Un point d'attention sur le plan de relance : il y a d'un côté les heureux élus et de l'autre ceux qui n'en bénéficient pas. Il en résulte une distorsion territoriale de compétitivité, que je constate notamment dans le Grand Est. Les collectivités, en particulier les régions, n'ont pas la dynamique financière ou les moyens d'apporter des sommes à la hauteur du plan de relance.

Mme Viviane Artigalas. – Cette inégalité territoriale a été signalée à l'occasion de la table ronde qui s'est tenue lundi matin à la Mutualité au sujet du plan de relance en outre-mer. La logique de l'appel à projets conduit à une inégalité territoriale dans la répartition des fonds.

M. Fabien Gay. – Je partage le constat au sujet des inégalités territoriales. Le problème de ce plan de relance à plusieurs milliards d'euros est qu'il finance au coup par coup des projets, sans vision stratégique des priorités en termes d'investissement. En l'absence de fil conducteur, que va-t-il rester du plan de relance pour des grandes filières qui nous apparaissent comme stratégiques et n'auront pas bénéficié des financements du plan de relance pour leur éventuelle relocalisation ? La crise du Covid a montré que nous manquions d'une souveraineté française ou européenne dans un certain nombre de domaines. Aucun débat au Parlement n'a eu lieu en vue d'identifier ce qui méritait d'être considéré comme stratégique.

Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour avis. – Il y a des régions qui ont emboîté le pas du plan de relance. Cela n'a pas été le cas partout, ce qui explique le ressenti de certains territoires.

S'agissant de la question de Fabien Gay, je pense qu'elle doit être posée à Bruno Le Maire, car avec France Relance nous avons confondu vitesse et précipitation ce qui a conduit à un saupoudrage. Le plan France 2030 est lui très ambitieux, mais les récentes annonces méritent des précisions.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous aurons en effet besoin d'éclaircissements sur les investissements qui sont réalisés aujourd'hui d'un point de vue économique, selon leur provenance.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – L'an dernier, j'avais poussé un cri d'alarme sur la crise que traverse le tissu économique et social ultramarin. Je le réitère cette année, et j'espère qu'il trouvera un écho renforcé.

Le rebond que connaît l'hexagone en 2021 a été perturbé dans les outre-mer par de nouvelles mesures sanitaires, en août et septembre. En fait, les outre-mer ont cumulé trois handicaps dans la crise. *Primo*, un historique de la crise en décalage par rapport à l'hexagone. *Deuxio*, l'éloignement et, bien souvent, l'insularité, ont joué contre les territoires une fois la crise déclarée. *Tertio*, une composition sectorielle spécifique des territoires ultramarins, qui les rend pour la plupart particulièrement exposés.

Je voudrais m'arrêter un peu sur le tourisme, qui revêt une importance cruciale pour les outre-mer. Son poids peut monter jusqu'à 10 % d'emplois directs et autant d'emplois indirects. Il exerce un fort effet d'entraînement sur d'autres secteurs, comme les transports, la restauration, les loisirs. Mais il est tributaire, et parfois de façon exclusive, du transport aérien, mis à mal pendant la crise.

Dans ce contexte, les mesures d'urgence et de relance ont pris une importance particulière, parce qu'elles devaient permettre d'éviter des destructions d'entreprises et d'emplois.

Mais s'agissant de l'urgence, le déploiement du fonds de solidarité a été freiné, pour une raison principale. Pour qu'une entreprise bénéficie du fonds de solidarité en août et en septembre 2021, il fallait qu'elle en ait déjà bénéficié en avril ou mai 2021, afin d'éviter les effets d'aubaine. Or, à cette date, la crise sanitaire et économique avait relativement épargné les territoires ultramarins. Un décret du mois dernier a étendu les dates, mais il faudrait carrément supprimer ce critère du bénéfice antérieur.

Concernant maintenant la relance, elle est sous-dimensionnée et insuffisamment adaptée à la réalité des outre-mer. Les 1,5 % de France Relance spécifiquement fléchés vers les outre-mer sont bien faibles rapportés à la part de la population ultramarine dans la population totale de la France (4 %). D'autant plus que les outre-mer comptent plusieurs vulnérabilités qui plaideraient au contraire pour des aides par tête supérieures à la moyenne. Et sans compter le déficit d'ingénierie des collectivités ultramarines, qui a freiné les

candidatures aux appels à projets. La mission budgétaire « Outre-mer », à proprement parler, c'est 2,5 milliards d'euros seulement sur 20 milliards d'argent public qui vont chaque année aux outre-mer.

Cette mission outre-mer est le reflet de la situation économique de l'outre-mer : quand l'activité baisse, elle baisse ; et quand l'activité repart, elle repart. L'an dernier, la situation a été dramatique : en conséquence, pour la première fois depuis de nombreuses années, les crédits de la mission reculent par rapport à l'année précédente. C'est la double peine !

La diminution est due à la baisse d'activité économique, qui a entraîné mécaniquement un recul des exonérations de cotisations sociales patronales. Ces compensations représentant plus de la moitié des crédits de la mission « Outre-mer », leur baisse suffit à elle seule à expliquer la baisse des crédits totaux de la mission, de 73 millions d'euros. En matière de logement, en tant que co-auteur du rapport de la délégation aux outre-mer préconisant notamment une territorialisation de cette politique, je veux commencer par une bonne nouvelle : le ministère des outre-mer a annoncé le mois dernier reprendre plusieurs de nos propositions pour les intégrer à mi-parcours au PLOM, le plan logement outre-mer. C'est le signe que nos travaux sont entendus et reconnus.

Et heureusement ! Car en matière de logement, les outre-mer font face à des problématiques différentes de celles de l'hexagone, et différentes d'un territoire à l'autre. Dans les Antilles, la démographie est vieillissante, et l'enjeu réside essentiellement dans la réhabilitation de centres-villes en dévitalisation. À Mayotte et en Guyane, la démographie dynamique et la prévalence du mal-logement, nécessitent au contraire d'accentuer l'effort de construction.

Une mesure retenue par le Gouvernement qui me tient particulièrement à cœur est la création de commissions locales de normalisation, pour accréditer des matériaux et techniques localement, sans passer par l'hexagone, comme la Nouvelle-Calédonie le fait avec la Nouvelle-Zélande en matière de normes sismiques. C'est un facteur d'économies !

Dans ce budget logement, on note des efforts, mais ces efforts doivent être poursuivis pour être à la hauteur de la forte demande. 70 % de la population ultramarine est éligible au logement très social (contre environ 30 % dans l'hexagone). Dans une recherche d'équilibre territorial, il faut aussi produire du logement « intermédiaire », *via* l'accession à la propriété, et traiter la problématique du mal-logement et de l'habitat indigne, qui concerne plus d'un logement sur dix. Vaste chantier !

Le PLF pour 2022 propose d'augmenter la ligne budgétaire unique, c'est-à-dire le logement outre-mer, pour atteindre 200 millions d'euros. La consommation des crédits votés, très alarmante ces dernières années, s'est aussi améliorée. La sous-consommation est un problème chronique de la mission « Outre-mer », lié à un déficit d'ingénierie des collectivités et de l'État, et à une conception trop « descendante » des politiques publiques.

L'augmentation de la ligne budgétaire unique (LBU) est bienvenue, mais rappelons qu'elle est toujours en deçà de son niveau de 2010, à la fin du mandat de Nicolas Sarkozy. D'autant que l'envolée des prix des matières premières et des matériaux de construction, absorbe une bonne partie de la hausse des crédits. En conséquence, le montant de LBU engagé pour chaque logement social est sous-estimé par l'État, ce qui réduit le nombre de logements financés.

Sur le terrain, la construction de logements sociaux a poursuivi son recul, entamé avant la crise sanitaire et économique, avec seulement 4 200 logements sociaux financés en 2020, loin des objectifs fixés. En revanche, l'accent est mis par le fonds friche sur la réhabilitation du parc ancien, qui était appelée de ses vœux par le Sénat.

Il faut inscrire la politique du logement plus largement dans une politique d'aménagement foncier et d'équipement. Car à quoi sert de produire des logements si le foncier n'est pas viabilisé, si les travaux de voirie, d'assainissement et de raccordement ne permettent pas d'y habiter ?

À cet égard, je tiens à saluer l'action positive des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), cofinancés par la LBU, l'Union européenne et les régions.

Un point d'alerte subsiste en revanche sur l'abondement du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), dont les crédits de paiement sont loin d'être à la hauteur des engagements.

Je ne conclurai pas sans une note d'espoir plus généralement pour les outre-mer : je pense que d'ici 2030, ils peuvent démontrer qu'ils sont des territoires d'innovation et de production, au-delà de l'image de carte postale qui leur est parfois attachée.

Un exemple peut être donné avec les sargasses, qui polluent depuis 2011 les « côtes au vent », exposées au vent d'est, des Antilles, en particulier à la Guadeloupe, avec des répercussions négatives pour le tourisme et la pêche. Après un « plan sargasses » de 10 millions d'euros cofinancé par le ministère de la transition écologique en 2018, l'État prévoit pour 2022, 2,5 millions d'euros supplémentaires de crédits pour financer le « plan sargasses II », afin d'aider les collectivités dans le ramassage de ces algues. C'est bienvenu, mais une approche moins attentiste consisterait à anticiper davantage les échouages par des moyens satellitaires, à capter les sargasses en mer, et à développer la valorisation des sargasses, qui peuvent servir d'engrais ou de matériau pour fabriquer des produits plastiques.

Il ne s'agit là bien sûr que d'un exemple parmi d'autres. Les outre-mer ont un potentiel évident pour devenir des laboratoires dans la recherche de résilience accrue des territoires face aux effets du changement climatique. Et ces solutions seront ensuite transposables dans l'hexagone.

Mme Sophie Primas, présidente. – Compte tenu des débats en cours sur le vote de la 1^{ère} partie de la loi de finances, je vous propose de repousser le vote sur ces crédits à la fin de l'examen de l'ensemble des missions.

Proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

Mme Sophie Primas, présidente. – Le Gouvernement a déposé cinq amendements sur le texte issu de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes. Notre rapporteure Anne Chain-Larché vous propose de donner un avis favorable à ces amendements de coordination juridique.

Article 2 bis C

La commission émet un avis favorable aux amendements 3 et 4.

Article 3

La commission émet un avis favorable à l'amendement 5.

Article 12

La commission émet un avis favorable à l'amendement 1.

Article 14

La commission émet un avis favorable à l'amendement 2.

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

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 bis C			
Le Gouvernement	3	Coordination juridique	Favorable
Le Gouvernement	4	Coordination juridique	Favorable
Article 3			
Le Gouvernement	5	Coordination juridique	Favorable
Article 12			
Le Gouvernement	1	Amendement de coordination juridique	Favorable
Article 14			
Le Gouvernement	2	Amendement de coordination juridique	Favorable

Proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires - Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, M. Olivier Rietmann, M. Laurent Duplomb, Mme Françoise Férat, M. Jean-Jacques Michau, M. Christian Redon-Sarrazy et M. Bernard Buis comme membres titulaires et de Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, M. Daniel Gremillet, M. Pierre Louault, M. Rémi Cardon, M. Henri Cabanel et M. Fabien Gay comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en

discussion de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares.

Proposition de nomination aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de rénovation urbaine en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Par courrier en date du 28 octobre dernier, M. le Premier ministre a fait connaître à M. le Président du Sénat le souhait de M. le Président de la République de nommer Mme Anne-Claire Mialot aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Cette décision est soumise à l'avis préalable des commissions des affaires économiques des deux assemblées. Nous entendrons Mme Mialot mercredi 8 décembre à 11 h 30. Je vous rappelle qu'en application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne seront pas autorisées.

La candidate sera entendue le même jour, mercredi 8 décembre à 9 h 30 à l'Assemblée nationale, avant que nous ne procédions au dépouillement simultané du scrutin à l'issue de notre propre audition.

En application du paragraphe 2 de l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, tel qu'il résulte des modifications adoptées en juillet dernier par notre assemblée, « *lorsqu'elle est consultée selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, la commission désigne un rapporteur chargé de préparer l'audition* ».

Je vous propose donc la candidature de notre collègue Mme Viviane Artigalas pour être rapporteure de cette audition article 13.

La commission désigne Mme Viviane Artigalas rapporteure sur la proposition de nomination aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

La réunion est close à 12 h 15.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 30.

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

Mercredi 20 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 -Audition du général d'armée Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de terre

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, nous vous souhaitons la bienvenue devant notre commission. Nous avons le plaisir de vous entendre pour la première fois depuis votre nomination aux fonctions de chef d'état-major de l'armée de Terre. Certains de mes collègues et moi-même avons déjà eu le plaisir d'échanger avec vous à l'occasion de la remarquable présentation des capacités de l'armée de Terre à Satory où s'est rendue une délégation conséquente de la commission.

Nous souhaitons, à travers vous, exprimer à nouveau notre soutien unanime à l'engagement admirable des femmes et des hommes placés sous votre commandement. La semaine dernière, la mort en opération du maréchal des logis Adrien Quélin, survenue quelques semaines après la perte du sergent Maxime Blasco, est venue rappeler le lourd tribut payé par notre pays dans le cadre de notre combat contre le terrorisme.

Vous nous donnerez votre analyse sur la situation au Sahel et sur l'état du moral de vos troupes, alors que le dialogue au niveau politique avec les autorités maliennes semble de plus en plus difficile, comme l'a encore montré une interview du Premier ministre malien parue hier. Par ailleurs, malgré les avertissements des pays européens, et notamment de la France, l'hypothèse d'une intervention sur le sol malien des forces paramilitaires de la société Wagner ne semble pas pouvoir être écartée. Vous nous direz ce qu'il faut, selon vous, en penser.

Nous souhaitons également que vous puissiez nous présenter le nouveau concept d'emploi des forces terrestres (CEFT) que vous avez formellement approuvé le 28 septembre dernier. Alors que la dégradation de notre environnement stratégique touche l'ensemble des champs de la conflictualité, aussi bien physique que virtuel et informationnel, les redéploiements prévus par l'ajustement de la loi de programmation militaire (LPM) – notamment dans les domaines du renseignement, de l'espace et du cyber – suffiront-ils à répondre à notre ambition d'être capables d'intervenir sur l'ensemble du spectre des conflits ? Vous pourrez enfin nous dire comment l'armée de Terre s'inscrit dans le nouveau paradigme de conflictualité du triptyque : compétition, contestation, affrontement.

En ce qui concerne l'armée de Terre, les travaux de notre commission ont permis d'établir que le fléchage des dépenses vers les nouvelles priorités que constituent le cyber et le renseignement se traduiront par un ralentissement des livraisons de certains matériels par rapport à la trajectoire que nous avons fixée il y a deux ans. À ce titre, pouvez-vous nous éclairer sur l'avancée des programmes de véhicules blindés multi-rôles (VBMR) « Griffon » et de véhicules blindés légers (VBL) régénérés ?

Enfin, des événements récents nous amènent à examiner attentivement le contenu et la solidité de nos alliances.

Le dialogue avec nos alliés est à ce titre essentiel et vous nous direz quelle perception vous avez de l'état d'esprit de vos homologues au sein de l'Union.

Général d'armée Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de Terre. – Je vous remercie pour votre soutien à nos forces. Trois mois après ma nomination comme chef d'état-major de l'armée de Terre, je suis heureux et honoré de m'adresser à votre commission. Je m'attacherai à poursuivre et à consolider la relation de confiance que vous avez pu établir avec mes prédécesseurs.

Sur le socle du modèle « Au contact ! » mis en place par le général Bosser, le général Burkhard a mis l'armée de Terre en mouvement vers un objectif de durcissement. J'endosse le fond et la forme de ce projet afin que l'armée de Terre continue à proposer des options stratégiques décisives pour la défense de notre pays.

Je vais vous exposer mon analyse de notre environnement géostratégique. Je vous livrerai ensuite mon appréciation de l'état de l'armée de Terre et ma vision stratégique. Je détaillerai enfin les réalisations à l'appui de ce projet qui seront permises en 2022 par le projet de loi de finances qui consacre pour les Armées une augmentation de 1,7 milliard d'euros de crédits par rapport à 2021, soit 132 millions d'euros de crédits supplémentaires pour le budget opérationnel de programme (BOP) Terre.

Concernant les effets sur l'armée de Terre des évolutions de l'environnement géostratégique, les événements survenus depuis un an confirment toute l'actualité des rapports de force qui s'expriment de façon ouverte ou indirecte sur un continuum évoluant de la compétition à l'affrontement, en passant par la contestation.

Les affrontements entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie ont donné lieu au deuxième conflit de haute intensité du XXI^e siècle, après celui de 2014 dans le Donbass. Plus de 7 000 soldats ont été tués au cours de ces combats. Les enseignements sont extrêmement intéressants et nous pouvons retenir notamment le recours à des drones suicides combiné à de la guerre électronique parvenant à détruire les moyens antiaériens et ouvrant ainsi la voie à une offensive aéroterrestre classique. En outre, les actions d'influence ont été décisives en précédant, soutenant et prolongeant les opérations militaires. L'armée de Terre tire de nombreuses leçons de ce conflit.

Le Proche-Orient a lui aussi connu un regain de tension au printemps, les groupes armés de Gaza mettant en œuvre des capacités militaires quasiment équivalentes à celles de certaines armées étatiques.

La dissolution des forces afghanes et la chute du gouvernement à Kaboul ont suscité des interrogations sur l'évolution des équilibres dans la région et sur les assurances données par nos alliances.

Actuellement, le déploiement de groupes paramilitaires dans certains pays d'Afrique est révélateur d'une subtile compétition qui se livre en dessous du seuil des affrontements.

De mon point de vue, trois tendances s'interpénètrent. Tout d'abord, la poursuite de la révolution numérique et de l'information élargit le champ des confrontations, atteignant

même le territoire national, en particulier via l'espace cyber et l'influence. En deuxième lieu, les menaces de la force, au sens de l'analyse du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2013, croissent plus rapidement qu'attendu, avec l'affirmation désinhibée de puissances régionales ou globales. Enfin, les risques de la faiblesse, toujours selon l'analyse du Livre blanc, demeurent et même s'élargissent : États faillis, trafics, transition démographique, réchauffement climatique.

Ces trois tendances favorisent l'apparition de « zones grises » et le développement de stratégies hybrides qui usent de procédés d'influence, de faits accomplis et d'offensives couvertes, notamment cyber ou subversives.

Dans ce contexte, la compétition est omniprésente, la contestation est fréquente et l'affrontement, y compris majeur, redevient malheureusement possible.

Cela signifie que l'armée de Terre doit se tenir prête à agir en permanence dans toutes les dimensions de la conflictualité, des plus courantes aux plus extrêmes, en disposant de capacités cohérentes, équilibrées et crédibles.

Dans les phases de compétition et de contestation, l'alliance est souvent source de légitimité et d'efficacité. La France a pour ambition de consolider ses alliances historiques, tout en étant capable de générer des coalitions ad hoc et d'en prendre la tête si nécessaire pour répondre à des menaces montantes. L'armée de Terre doit donc développer les aptitudes propres à assumer le rôle de nation cadre au sein de coalitions préétablies ou de circonstance. Elle construit avec ses partenaires et alliés une interopérabilité opérationnelle, reposant principalement sur les procédures de l'OTAN, et une interopérabilité capacitaire, notamment par le biais des nouveaux instruments de l'Union européenne.

Au Sahel avec la Task Force Takuba, l'armée de Terre joue ainsi un rôle moteur et d'intégration de nos partenaires européens. La mission Lynx de réassurance en Estonie constitue aussi une opportunité de développer notre interopérabilité tout en adressant un message à nos alliés comme à nos adversaires potentiels. L'interopérabilité capacitaire est au cœur du projet CaMo mené avec nos partenaires belges et de l'élargissement de la communauté du programme Synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation (SCORPION).

L'engagement le plus probable auquel l'armée de Terre doit se préparer est la réaction à une instrumentalisation des conflits périphériques, susceptible d'établir des situations de fait accompli ou de contester le droit par des stratégies hybrides – comme nous l'observons déjà en Afrique. L'armée de Terre doit donc continuer à développer sa contribution à l'appréciation autonome de situation par ses moyens de renseignement, à la prévention des crises par ses pré-positionnements, ses alertes et ses déploiements, et à l'intervention par des dispositifs réactifs et adaptés, comme c'est le cas actuellement avec la réorganisation des forces au Sahel.

En cas d'engagement majeur, il faudra déployer sur un théâtre éventuellement lointain des forces extrêmement puissantes, du volume d'une division, capables de mener un combat aéroterrestre face à un ennemi à parité en intégrant des unités alliées et la palette complète des appuis. La couverture de cette action principale, la protection des lignes de communication permettant le soutien logistique depuis la métropole et l'accueil des blessés, ainsi que la régénération des pertes demanderont des forces complémentaires robustes. L'ennemi cherchera à s'en prendre à nos arrières. Il mènera des actions sur notre sol. Dans le

scénario d'un engagement majeur, l'armée de Terre aura donc aussi à répondre simultanément au besoin de protection du territoire national, contribuant à la résilience de la Nation.

Dans le contexte que je viens de décrire, quelles sont mon appréciation de la situation de l'armée de Terre et ma vision stratégique ?

Depuis ma prise de fonction au mois de juillet, j'ai pu mesurer à quel point l'armée de Terre est une armée d'emploi, déployée en opération et payant le prix du sang pour la défense de la France et de ses intérêts. En 2020, seize de nos camarades ont perdu la vie sur les théâtres d'opération, trente-trois ont été grièvement blessés. En 2021, quarante-et-un de nos frères d'armes ont été sérieusement blessés et nous déplorons la mort au combat de trois de nos soldats dont le sergent Maxime Blasco, tombé au Mali le 24 septembre dernier. L'exemple particulièrement édifiant qu'il a donné dans sa vie sous les drapeaux comme dans sa mort au combat met en lumière le talent et le sens du service des militaires qui servent dans nos unités avec enthousiasme et abnégation. Je présiderai cet après-midi à Gap l'hommage au maréchal des logis chef Adrien Quélin, mort accidentellement au Mali la semaine dernière. Nos blessés et leurs familles méritent notre respect et notre profonde reconnaissance.

Nous avons une armée de Terre au moral solide. A l'occasion de mes premières visites, j'ai pu le constater. Dans le cadre des enquêtes sur le moral, 78% des soldats interrogés estiment leur moral bon à excellent, un chiffre au plus haut depuis 2016. L'engagement opérationnel de nos unités, la livraison de nouveaux équipements ainsi que la confiance dans le commandement sont leurs sources principales de satisfaction.

La loi de programmation militaire 2019-2025 de réparation et de modernisation concrétise l'ambition de la France de tenir son rôle de puissance d'équilibre.

Pour une défense puissante au service de cette ambition, il faut une armée de Terre durcie dans l'esprit de la formule « Si tu veux la paix, prépare la guerre ».

Ma vision stratégique pour l'armée de Terre articule des projets de court et de longs termes répartis sur quatre axes prioritaires que sont les hommes à hauteur des chocs futurs, les capacités permettant de surclasser nos adversaires, l'entraînement centré sur l'engagement majeur, et la simplification du fonctionnement. Certains projets ont déjà été portés à leur terme comme la publication du nouveau concept d'emploi des forces terrestres ou l'accueil offert aux blessés psychiques par les deux premières maisons expérimentales Athos.

En synthèse, j'identifie cinq atouts majeurs de l'armée de Terre :

- sa capacité à exprimer la force et la continuité de la volonté stratégique, une fois déployée dans les milieux terrestres et humains ;
- la réactivité de ses dispositifs d'alerte et la modularité de ses organisations qui offrent une véritable souplesse d'emploi ;
- ses capacités de commandement et l'expertise de ses états-majors indispensables pour assumer le rôle de nation-cadre et intégrer les effets interarmes et interarmées ;
- son maillage qui en fait l'armée des territoires, capable de les irriguer avec 550 implantations dans 80 départements, y compris outre-mer, et de contribuer à la résilience de la Nation ;

- et enfin la jeunesse qui rejoint ses rangs, constitue sa force humaine et nourrit l'esprit de défense de notre pays. L'armée de Terre est de ce point de vue un concentré de France et un véritable escalier social.

Sur la base de ces analyses, et c'est mon troisième point, j'estime que le projet de loi de finances pour l'année 2022 donne à l'armée de Terre les moyens de poursuivre sa modernisation.

L'exécution de la loi de programmation militaire a jusqu'à présent été conforme. Le PLF 2022 prolongera cette tendance et jouera un rôle pivot dans la réparation et la modernisation de l'armée de Terre. Dans le cadre de la modernisation, je tiens à souligner la clairvoyance de la représentation nationale qui a perçu l'évolution des menaces, la constance de l'exécution budgétaire malgré la crise sanitaire et l'intérêt à porter aux études amont.

Avec l'application de la révolution numérique au domaine opérationnel, cette modernisation est probablement la plus profonde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sa réussite est impérative pour assurer la transformation de notre outil de combat terrestre pour les prochaines décennies. Le maintien du cap est primordial pour ne pas entraver la dynamique de réparation et de modernisation. Avec SCORPION, nous renouvelons, à la fois, nos blindés en service depuis 40 ans, et démultiplions leur efficacité par leur mise en réseau. Demain, les unités partageront en temps quasi-réel les informations pour déterminer la meilleure combinaison tactique possible, pour se protéger et pour détruire l'ennemi. L'ambition du combat collaboratif consiste à comprendre, décider et agir plus vite que l'adversaire. La modernisation est déjà une réalité. En 2021, nous franchissons un jalon important avec le premier déploiement d'un groupement tactique SCORPION.

Les opérations du groupement tactique désert Korrigan, formé autour du 3^e régiment d'infanterie de marine de Vannes, débutent cette semaine au Sahel à bord de 32 véhicules Griffon mettant en œuvre le système d'informations SICS. SCORPION devient donc une réalité opérationnelle alors que seulement 10% des livraisons totales du programme ont été réalisées.

L'année 2022 sera une année capitale pour la poursuite de ce mouvement à cheval sur deux lois de programmation militaire : la continuation des livraisons permettra d'atteindre 18% de la cible SCORPION en fin d'année 2022 et la commande de 500 véhicules blindés supplémentaires représentera à elle seule une nouvelle tranche de 15% du total.

Avec le déploiement opérationnel du SICS, la livraison des postes Contact et la phase 3 du réseau de théâtre satellitaire Astride, c'est le renouvellement de la connectivité, système nerveux des forces, qui débute également. Cette étape sera primordiale pour envisager avec confiance le prochain jalon opérationnel que s'est fixé l'armée de Terre en disposant d'une brigade interarmes SCORPION projetable en 2023.

Si notre armée de Terre est solide, elle le doit à sa force humaine. Le moral de nos soldats est excellent. Simultanément, nous constatons que les efforts de fidélisation sont payants avec des conséquences positives déjà sensibles sur nos plans de recrutement. En 2022, 14 000 jeunes rejoindront l'armée de Terre. Il est impératif de réussir leur recrutement, leur formation et leur accompagnement professionnel. Nous continuerons les efforts pour gagner en maturité et accroître un taux d'encadrement de 11,5%, encore insuffisant par rapport à la cible définie à 12,5% en 2025. L'armée de Terre est donc à la fois « jeune » et

expérimentée, c'est-à-dire dynamique et solide. La moyenne d'âge des régiments est ainsi de 28 ans.

Afin de valoriser les résultats positifs en termes d'attractivité et de fidélisation, il s'agit de poursuivre la mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). De plus, les conditions d'hébergement sont à la fois une marque de considération que l'on doit à nos soldats et un facteur clef de leur fidélisation. À cet égard, les investissements conduits dans le cadre du plan hébergement sont significatifs, et l'armée de Terre en est un des principaux bénéficiaires.

Bien au-delà de la question des rémunérations, la force morale de l'armée de Terre repose sur l'esprit de corps, la fraternité d'armes, le sens donné à l'engagement et la reconnaissance de cette singularité militaire par la Nation. Pour disposer de soldats prêts à s'engager dans les situations les plus périlleuses, une attention soutenue doit être portée à la qualité de leur environnement humain et à leur famille. C'est l'enjeu des nouveaux projets « forces morales » et « force de la communauté Terre » de ma vision stratégique.

Pour conclure, je tenais à vous exprimer ma fierté de commander une armée de Terre solide, engagée en opération et qui dispose d'un projet ambitieux et cohérent.

Cette armée de Terre en pleine modernisation bénéficie de l'exécution conforme des premières annuités de la loi de programmation militaire, qu'il convient de poursuivre pour maintenir nos ambitions et notre rang de puissance d'équilibre.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de cette présentation très claire et je donne tout de suite la parole aux rapporteurs. Nous commençons par le programme 146 sur l'équipement des forces.

M. Cédric Perrin. – Le programme franco-allemand d'artillerie Common indirect fire system (CIFS) ne serait finalement lancé qu'à la fin de la décennie actuelle, pour n'aboutir que vers 2045. Dans ces conditions, quel sera l'avenir du lance-roquette unitaire (LRU), d'ailleurs présent au 1er régiment d'artillerie de Bourogne, seul régiment en France qui dispose de cette arme, d'ici à cette lointaine échéance ? Les distances obtenues par les Américains ont beaucoup augmenté, plus de 200 km, alors que nous sommes autour de 100 km. Ce report ne risque-t-il pas d'entraîner une rupture de capacité pour l'armée de Terre ?

La guerre du Haut-Karabagh doit nous inciter à anticiper des situations où nos forces terrestres seraient confrontées à des menaces saturantes : drones, voire essaims de drones, éventuellement combinés à d'autres moyens plus classiques, dans le cadre de ce que certains experts appellent des « salves manoeuvrantes » c'est-à-dire, d'après une étude récente, « un ensemble de machines communicantes non habitées agissant collectivement : drones, missiles et munitions dotés de capacités de vols et de manoeuvre automatique », une sorte de munition rôdeuse.

Or nos défenses sol-air et notamment nos défenses de proximité semblent peu adaptées, ayant été quelque peu négligées après la fin de la guerre froide. Pouvez-vous faire un point sur ce sujet ? Quels seront précisément vos besoins, notamment dans le cadre de la prochaine LPM ?

Nous sommes aussi très inquiets de l'évolution du programme Système Principal de Combat Terrestre (Main Ground Combat System, MGCS), qui n'a pas reçu de feu vert à Berlin. Les récentes élections allemandes ne nous aident pas à y voir plus clair. Nous interrogerons bien sûr le Directeur général de l'Armement à ce sujet mais quelle est votre analyse ?

Les grands programmes, tels que SCORPION, sont bien sûr essentiels et constituent un effort capacitaire à poursuivre sans relâche si nous voulons parvenir à réaliser l'Ambition 2030, au-delà de l'actuelle LPM. Mais ces programmes à effet majeur ne sont-ils pas parfois l'arbre qui cache la forêt ? Ils ne peuvent pas fonctionner si la dynamique des autres opérations d'armement n'est pas préservée. On compare parfois les programmes à effet majeur aux briques, et les autres opérations d'armement au ciment : les deux sont nécessaires pour faire tenir l'édifice.

Or il est beaucoup plus difficile pour nous d'examiner ces autres opérations, beaucoup moins visibles. Qu'en est-il de ce « ciment », de ces opérations à hauteur d'homme qui vous permettent chaque jour de fonctionner ? La dynamique est-elle toujours suffisante ? Y-a-t-il des domaines qui nécessiteraient un investissement accru ?

M. Christian Cambon, président. – Nous abordons le programme 178 sur la préparation et l'emploi des forces.

M. Olivier Cigolotti. – Je souhaite connaître votre diagnostic sur la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des équipements de l'armée de Terre.

Le niveau d'usure et de disponibilité des matériels de l'armée de Terre est alarmant. En 2021, la disponibilité des hélicoptères de manœuvre devrait s'établir à 52 % du contrat opérationnel, celle des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) n'est que de 59%. La crise des boîtes de vitesse des chars AMX-10 a permis une nette amélioration de sa DTO, de même la régénération industrielle des VBCI devrait permettre de stabiliser sa DTO. Pouvez-vous nous préciser où en est le traitement des obsolescences du Char Leclerc ?

Nous avons tous en tête la réforme du Maintien en condition opérationnel de l'armée de Terre (MCO-T) à l'horizon 2025 avec la mise en place de contrats d'entretien verticalisés. Comment passera-t-on d'ici 2025 à 40% des activités industrielles de maintenance réalisées par les industriels ?

Cela fait beaucoup de réformes pour un MCO-T auquel beaucoup a déjà été demandé. Comment ces réformes vont-elles être accompagnées financièrement ? Quels sont les moyens mis au service de toutes ces transformations sachant que nous atteignons aujourd'hui une situation satisfaisante ?

Ma collègue, Michelle Gréaume, m'a transmis sa question. Elle souhaite vous interroger sur l'organisation de la préparation opérationnelle. Les équipements neufs sont les bénéficiaires de la LPM et la préparation opérationnelle son parent pauvre. Le retour aux normes d'entraînement de l'OTAN a été repoussé par la LPM à 2025. Nous ne disposons que de « cible » pour l'année à venir pour les indicateurs de performance dans chaque PLF. Il n'est donc pas possible de connaître la trajectoire permettant d'atteindre les objectifs fixés pour 2025. Pouvez-vous nous apporter quelques éléments ?

Nos auditions nous ont conduits à déterminer que les besoins de crédits permettant d'atteindre à la fois la trajectoire fixée par la LPM et la haute intensité en 2030 s'établissent à plus de 600 millions d'euros non financés par la LPM. Quelle est votre analyse ?

Enfin, ma collègue souhaiterait que vous fassiez le point sur le dispositif Sentinelle et son impact sur la préparation opérationnelle des militaires de l'armée de Terre.

M. Christian Cambon, président. – Nous allons passer au programme 212 sur le soutien à la politique de défense.

M. Joël Guerriau. – Dans son 15^e rapport thématique qui nous a été remis au mois de juillet dernier, le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) constate que parmi les 22 000 militaires qui entament chaque année une nouvelle carrière après avoir servi dans les armées, seul un tiers fait le choix d'une reconversion dans le service public. La proportion est encore plus faible si on se concentre sur les seules reconversions au sein de la fonction publique locale, sauf dans le cas particulier des anciens gendarmes qui le plus souvent s'insèrent efficacement dans le domaine de la sécurité des communes. Je sais pourtant d'expérience que les élus locaux, et plus particulièrement les maires, apprécient les qualités professionnelles et le « savoir-être » qui caractérisent les anciens militaires.

Dans ce contexte quels sont, mon général, les leviers à votre disposition pour resserrer à tous les niveaux les liens qui existent entre les administrations locales et les commandements sur le terrain au service de reconversions réussies qui seront bénéfiques autant au monde local qu'à la diffusion de l'esprit de défense ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Vous nous avez parlé d'une armée de Terre qui a un moral solide. Cela vous paraît prioritaire. Le budget 2022 sera le dernier couvert par le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, notamment sur les questions d'hébergement. Les sous-investissements chroniques ont laissé, parfois, des infrastructures et des hébergements dans un état de délabrement important. La ministre est venue nous dire à plusieurs reprises que l'accent était mis sur l'amélioration des conditions de vie des garnisons. Dès lors, la poursuite des travaux engagés après la fin du plan « famille » est essentielle pour répondre au défi que constitue l'amélioration des conditions de vie en garnison, dont nous savons qu'elles sont malheureusement inférieures au standard observable dans la population générale.

Dans ce contexte, mon général, ma question est la suivante : êtes-vous déjà en mesure d'observer des effets tangibles du plan « famille » sur le moral des troupes ? Quels sont selon vous les priorités dans la poursuite de l'effort de rénovation de l'hébergement militaire au-delà de la période de programmation de ce plan ? A-t-on rattrapé les retards, dus notamment au Covid ? Qu'en est-il de la vente du patrimoine quasi systématique ? Enfin, avez-vous des priorités ? Nous souhaiterions mettre l'accent dessus.

M. Christian Cambon, président. – Enfin, nous allons passer au programme 144 sur l'environnement et la prospective de la politique de défense.

M. Yannick Vaugrenard. – Ma question porte sur le financement de l'innovation. Les crédits de paiement du programme 144 affectés aux études amont sont en hausse conformément à la trajectoire de la LPM : de 821 millions d'euros en LFI 2020, ils ont progressé à 901 millions d'euros en 2021 et atteindront 1 milliard d'euros pour 2022. Toutefois, nous avons remarqué lors de l'audition des groupements industriels de défense que

seulement 7 % de ces crédits d'innovation étaient fléchés vers le domaine terrestre. Cette prévision pour 2022 est en baisse de 24 % par rapport à 2021. Or, la présentation des capacités de l'armée de Terre que vous nous avez faite à Satory placent les mutations technologiques au cœur des futures conflictualités.

Ensuite, les études amont de plusieurs grands programmes ne sont pas terminées, par exemple le programme SCORPION et surtout celui du char futur MGCS qui ne concerne pas que la conception d'un nouveau véhicule blindé mais tout un système de connexion et de communication.

Enfin, l'armée de Terre développe par ailleurs des pôles d'innovation, par exemple le cluster GAI4A avec l'Université Paris-Saclay pour développer des drones ou des robots.

Dans ces conditions, comment selon vous mieux et davantage mobiliser les crédits de l'innovation vers les besoins de l'armée de Terre ?

Général d'armée Pierre Schill. - Dans l'hypothèse d'un engagement majeur qui est la perspective d'emploi la plus dangereuse, une division sera engagée dans le cadre d'une coalition face à un ennemi à parité. Dans ce type de combat, l'attrition opérée par notre artillerie et la réaction à l'artillerie adverse sont primordiales. Les besoins en capacités d'artillerie de cette division sont cruciaux, à la fois pour l'artillerie à longue distance et pour celle qui appuie directement les unités au contact. Aujourd'hui, l'armée de Terre possède l'ensemble des capacités mais de façon réduite en termes de masse. Ce sera un enjeu de la prochaine LPM, de pérenniser nos capacités, dont le lance-roquettes unitaire (LRU), et de rééquilibrer l'ensemble de la trame artillerie au sein de l'armée de Terre. L'importance de l'artillerie se confirme également dans le retour d'expérience de nos entraînements à la haute intensité. C'est notamment un des enseignements tirés de notre participation à l'exercice Warfighter 2021 aux États-Unis.

Nous avons également baissé la garde sur une autre capacité qui est celle de la défense sol-air. Il faut la prendre comme une trame globale qui doit être consolidée pour être capable de s'opposer aux menaces actuelles et émergentes, comme au Haut-Karabagh. Ce sera une des briques à prendre en compte dans l'élaboration de la prochaine LPM.

Concernant les moyens lourds de combat, notamment les chars, nous avons un enjeu stratégique, celui de réussir à développer un nouveau char de combat qui succédera au char Leclerc, à l'horizon 2040. L'option choisie est la coopération franco-allemande. Aujourd'hui, il y a une parenthèse due à la situation politique en Allemagne. Dans les prochains mois, il sera primordial de redonner l'impulsion nécessaire à l'avancement du MGCS. C'est un élément stratégique pour l'armée de Terre. L'hélicoptère Tigre standard 3 repose aussi sur un développement capacitaire en coopération. Il s'agit d'une coopération avec les Espagnols, ouverte aux Allemands.

M. Christian Cambon, président. – Y a-t-il une alternative au MGCS ?

Général d'armée Pierre Schill. – Si le MGCS ne peut pas être réalisé avec l'Allemagne, il faudra soit envisager un programme franco-français, soit s'appuyer sur la communauté SCORPION tournée vers le Benelux. De toute façon, il faudra aboutir à la construction d'un nouveau char.

En prenant l'image du ciment autour des briques que sont les programmes, il est clair que l'armée de Terre a un besoin impérieux de petits équipements. La capacité, ce n'est pas seulement l'équipement, c'est-à-dire le matériel lui-même, et aussi l'ensemble de l'environnement, le savoir-faire des soldats et les doctrines qui l'accompagnent. L'arrivée des équipements à hauteur d'homme, notamment les pistolets, les fusils, les jumelles de vision nocturne, participe au bon moral de nos troupes. Vous avez pu voir tous ces équipements sur les stands de l'armée de Terre. Il faut veiller aux investissements sur ces équipements en complément des programmes majeurs.

Un autre pilier est indispensable à l'armée de Terre, celui que constituent l'activité et le maintien en condition de nos équipements. Ce qui m'importe, c'est qu'il y ait de l'activité générée pour nos soldats servant leurs matériels en vue de répondre aux besoins de préparation opérationnelle et ainsi permettre l'engagement de forces entraînées, à même de produire des effets. Le maintien en condition opérationnelle des équipements et leur disponibilité technique ne sont qu'une des composantes de cette capacité.

Sur la question relative à l'activité, les normes d'entraînement LPM ne seront atteintes qu'après l'horizon 2025. En 2021, nous parviendrons à réaliser environ 57% de ces normes. Le PLF pour 2022 nous permettra d'atteindre 64%. Nous bénéficierons d'une progression de 7% d'activité et de normes d'entraînements en 2022. C'est le signe que la disponibilité de nos équipements est en croissance réelle, même si elle reste modeste, notamment pour les hélicoptères. La LPM avait fait le choix de privilégier les investissements sur les premières années puis de renforcer les efforts sur le fonctionnement et le MCO les années suivantes. Les investissements ont crû en même temps que les contrats verticalisés ont été mis en place. Ces derniers devraient donner une meilleure prévisibilité aux industriels et à la programmation des crédits. Ces contrats ont été établis sur la base des normes d'activité prévues par la LPM. J'espère que dans les prochaines années nous aurons les ressources financières nécessaires pour mettre le « carburant » dans le fonctionnement optimum de ces contrats modernisés et atteindre ainsi les normes LPM.

Pour l'armée de Terre, l'actualisation de la LPM réalisée au cours de l'année s'est traduite par des ajustements assumés pour répondre à de nouvelles priorités interarmées et de l'armée de Terre. Dorénavant, il est prévu d'atteindre 45% de la cible SCORPION en 2025, alors qu'il était programmé initialement d'atteindre 50%. Cet ajustement du cadencement ne remet pas en cause « l'Ambition 2030 », c'est-à-dire l'objectif d'une « scorpionisation » réalisée à l'horizon 2030. Il nous a permis de sécuriser la pérennisation du char Leclerc, de lancer le véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE) adapté à l'évolution des attaques par mines pour remplacer le véhicule blindé léger (VBL) vulnérable à cette menace, et de lancer l'engin de combat du génie (ECG). Cette actualisation de la LPM a également permis de renforcer l'activité à l'armée de Terre.

Aujourd'hui, une partie des ressources investies dans le MCO est utilisée pour constituer des stocks et pour accroître notre résilience. C'est une des explications au fait que le taux de disponibilité des équipements ne soit pas directement lié au montant des ressources consacrées au MCO. La structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) a fait des achats importants de pièces. Ils ont permis, d'une part, d'accroître nos stocks – et donc notre disponibilité initiale en cas d'engagement – et d'autre part, dans un contexte de pandémie, de ne pas subir de pénuries dans le MCO tout en soutenant l'industrie terrestre. Nous avons su anticiper.

Je souhaite revenir sur l'entraînement à la haute intensité. L'objectif est que l'armée de Terre durcisse sa préparation opérationnelle non seulement dans l'hypothèse d'un engagement majeur mais également pour répondre à tout type d'engagement, de la compétition à la contestation et jusqu'à l'affrontement. L'armée de Terre ne doit pas prendre en compte la seule haute intensité. Elle doit, à la fois, asseoir sa crédibilité et avoir la capacité à s'engager face à tout type d'ennemi. La préparation opérationnelle de l'armée de Terre à tous les échelons est donc primordiale dans cette perspective, du niveau des unités élémentaires à celui des brigades et des divisions. J'escompte que les ressources programmées permettront d'accroître les niveaux de préparation opérationnelle en vue des conflits les plus durs.

L'opération Sentinelle a eu un impact sur la préparation opérationnelle. Nos militaires passent en moyenne 140 jours hors de chez eux. C'est un niveau trop élevé pour éviter l'usure, 120 jours par an me paraissent constituer une cible plus raisonnable afin de concilier les déploiements en opération, une préparation opérationnelle renforcée et les indispensables plages de respiration. Un déploiement accru en mission réduit de facto le temps disponible consacré à la préparation opérationnelle. Le dispositif Sentinelle fait partie de nos missions. Je souhaite pouvoir faire preuve d'une plus grande souplesse : monter rapidement en puissance en cas de nécessité et aussi être en mesure d'alléger, d'adapter le dispositif une fois la menace éloignée.

Sur le programme 212 et les leviers à disposition pour renforcer nos liens avec la fonction publique territoriale (FPT), je suis très favorable à ce type de reconversion. Nous recrutons chaque année 14 000 jeunes civils qui rejoignent l'armée de Terre. Ils passent en moyenne sept ans dans nos rangs et quittent le service vers l'âge de 27 ans. Le soldat a été formé, a progressé et a beaucoup appris de son engagement à servir notre pays. Je peux témoigner qu'il est une recrue de choix pour la FPT, particulièrement dans les métiers d'exécution. Nous favorisons les candidatures au dispositif existant pour rejoindre la fonction publique (article L.4139-2 du code de la Défense).

Je considère que les forces morales constituent le socle des capacités de notre armée de Terre, quelles que soient les modalités d'engagement. Aujourd'hui, nous avons la chance d'avoir une armée de Terre extrêmement soudée, pouvant compter sur le soutien de la Nation et bénéficiant de ressources mises à sa disposition.

Le plan d'accompagnement des familles, auquel la ministre a consacré des efforts importants, a généré beaucoup d'attentes et a eu des effets concrets, notamment sur les cartes de circulation SNCF Famille militaire, l'accès des conjoints aux dispositifs de reconversion, d'accompagnement vers l'emploi ou d'aide à l'hébergement.

Il y a eu, pendant longtemps, un sous-investissement dans les infrastructures. Aujourd'hui, des ressources importantes leur sont consacrées. Une partie est mobilisée pour réparer la dette « grise » de l'infrastructure. Une partie est fléchée sur les infrastructures qui accompagnent nos équipements. À mon sens, la priorité donnée à l'investissement dans l'hébergement, dont les premiers bénéficiaires sont nos soldats, doit être poursuivie. Le commandement de l'armée de Terre doit rester associé à la décision. Je pense qu'il ne faut pas avoir une perception trop technique de ce sujet et que la voix du commandement doit être entendue lors des prises de décision sur le choix des chantiers.

Enfin, l'innovation est un domaine très important pour l'armée de Terre. Vous avez cité GAI4A ; je pourrais rajouter l'initiative VULCAIN qui vise à construire une

utilisation opérationnelle des robots dans les prochaines décennies. Les études amont restent primordiales pour préparer l'avenir et anticiper les évolutions technologiques. Notre enjeu est de contribuer à structurer davantage la réponse de la base industrielle et technologique de défense (BITD) terrestre autour de nos besoins opérationnels. Toutes les initiatives de convergence, notamment SCORPION, sont de bons leviers pour fédérer ces études nécessaires au développement des équipements futurs.

M. Édouard Courtial. – Votre prédécesseur avait attiré notre attention sur le fait que nous devons nous attendre à une guerre de haute intensité nécessitant le déploiement de gros volumes de force, disponibles, équipés et formés à dessein. Ma question porte sur le recrutement de l'armée de Terre pour la décennie à venir. Si l'armée est l'incarnation des valeurs de la République, le symbole de la méritocratie et l'emblème de la Nation, quel écho cela a-t-il chez les jeunes en 2021 ? Vous avez évoqué le recrutement de 14 000 jeunes, comment les recruter et les former au sein d'une société fracturée où les valeurs républicaines ne font plus l'unanimité ? Le refus de tirer contre l'ennemi de la part de certains éléments en Afghanistan, a marqué les esprits. Ce phénomène a-t-il été observé depuis d'autres théâtres ? Comment concilier le niveau d'exigence physique, judiciaire et intellectuel, pour intégrer l'armée avec le besoin de recrutement de masse, sachant que la modernisation technologique est un impératif supplémentaire ? Enfin, nous avons vu des vidéos de promotion sur Tik Tok qui sont révélateurs de la volonté de toucher un large et jeune public.

M. Jacques Le Nay. – Vous nous avez dit tout le bien que vous pensez sur le retour d'expérience des Griffons que nous avons vu à Vannes. Qu'en est-il du système de mini drone de renseignement ? Concernant la formation et la création d'une école militaire préparatoire technique annoncée en juin dernier, quel sera son objectif et combien d'élèves accueillera-t-elle ? Enfin, pouvez-vous nous dire un mot sur les difficultés de recrutement de l'armée de Terre ?

Mme Vivette Lopez. – Je tiens à remercier, très sincèrement, l'ensemble des hommes et des femmes qui défendent notre pays. Sur le recrutement, qu'en est-il des jeunes en Outre-mer ? Enfin, quelle est l'évolution des drones dans l'armée de Terre ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Dans l'hypothèse d'un conflit de haute intensité, le fait nucléaire ne peut être écarté et peut concerner un affrontement contre des États possesseurs de cette arme ou susceptibles de l'être. Certains États peuvent concevoir une utilisation tactique des frappes nucléaires. Devons-nous craindre des essais nucléaires et quels sont les moyens et sanctions internationales possibles ? Quelle est, enfin, la contribution des forces terrestres au titre de la force de dissuasion nucléaire ?

M. Guillaume Gontard. – Que pensez-vous du montant des crédits destinés aux études amont attribuées à l'armée de Terre dans ce PLF pour 2022 ? Ils me semblent plutôt faibles comparés à ceux destinés aux industries de l'aéronautiques, alors que les programmes innovants seront tout aussi essentiels pour l'armée de Terre dans le cadre de la nouvelle doctrine d'engagement majeur.

M. Jean-Marc Todeschini. – Vous avez évoqué le programme de remplacement du char Leclerc. Vous nous dites que ce programme est lié à l'évolution de la situation en Allemagne, mais la difficulté ne vient-elle pas de la fusion de Nexter avec KMW qui a formé le groupe Krauss-Maffei Nexter Defense Systems (KNDS) et la tentative allemande de prendre la majorité au sein de ce groupe ? Y a-t-il encore la possibilité d'une défense franco-française, si la coopération franco-allemande ne se concrétisait pas dans le domaine terrestre ?

Êtes-vous optimiste sur la capacité du secteur industriel de livrer tout ce qui est prévu cette année, notamment les drones, fusils d'assaut, missiles, hélicoptères, véhicules légers, véhicules blindés... Cela aura une grande importance sur la capacité opérationnelle. Enfin, quelles est votre vision sur l'intégration accrue des armées et sur la défense européenne, pour faire face aux nouvelles menaces ?

Général d'armée Pierre Schill. – Sur les questions relatives au recrutement, le contrat opérationnel fixé à l'armée de Terre est d'être capable d'engager une division renforcée en haute intensité face à un ennemi à parité. Si l'ennemi est à parité, il va nous attaquer simultanément par le cyber, par des subversions et par du sabotage sur le territoire national. L'armée de Terre dans son ensemble est taillée pour ce contrat-là. L'armée de Terre a un volume général dimensionné pour l'ensemble de ces tâches. Aujourd'hui, l'armée de Terre recrute les hommes nécessaires pour honorer ce contrat. C'est un bon point d'équilibre. Notre pays est capable de générer environ 14 000 jeunes par an aptes à rejoindre l'armée de Terre, sans oublier les recrutements nécessaires à la réalisation des effectifs de l'armée de l'air, de la marine et de la gendarmerie. C'est une réalité sociologique en France. De nombreux pays voisins n'y arrivent pas, notamment la Grande-Bretagne qui connaît des difficultés à recruter. La question n'est pas de savoir si on est capable de recruter davantage dans les années futures mais de faire fonctionner le modèle tel qu'il existe aujourd'hui. Nous avons cette année augmenté le taux de sélection à l'engagement par rapport à l'an dernier. Nous avons eu plus de candidats, presque deux pour un pour les militaires du rang. Par rapport aux années précédentes, le nombre de soldats ayant renouvelé leur contrat est plus important. On considère que pour un tiers de ces renouvellements de contrat, la cause est liée au Covid et à la crise sanitaire, l'accès au marché de l'emploi étant plus difficile. Il y a également des mesures structurelles que nous avons prises, notamment les primes de lien au service, qui ont consolidé cet effet. Aujourd'hui, notre système dans le volume actuel convient. Il est, néanmoins nécessaire d'aller chercher ces jeunes qui, de manière générale, manifestent une véritable envie de servir. Une grande part d'entre eux envisage une carrière militaire en se faisant beaucoup d'idées sur ce que sera leur vie au sein de l'armée de Terre. À nous, quand nous les recevons, de les informer et de les accompagner pour concrétiser cette volonté d'engagement. Nous souhaitons limiter à 25% le nombre de jeunes qui quittent nos rangs au cours des six premiers mois correspondant à la durée de la période probatoire. Nous sommes proches de ce chiffre. La vie en collectivité ou la vie militaire ne pouvant pas convenir pas à tous, le système est en équilibre. Notre armée accueille des jeunes de tout niveau scolaire ou académique. Un des enjeux est de répondre aussi à la montée en gamme des équipements et aux nouvelles compétences techniques qu'elle exige. Il faut donc recruter les jeunes puis les former et les mettre en confiance pour qu'ils soient en mesure de remplir leur mission. Nous constituons une offre de débouché pour la jeunesse résidant outre-mer. Les jeunes ultramarins sont particulièrement volontaires pour s'engager. A titre d'exemple, les outre-mer fournissent à l'armée de Terre chaque année à eux-seuls autant de recrues que la région Île-de-France. Nous avons des débouchés à offrir et nous devons en même temps donner la possibilité de suivre des formations permettant de répondre à nos besoins dans le domaine du cyber, des systèmes d'information et de commandement, des télécommunications... C'est pour cela que nous expérimentons des dispositifs cherchant à améliorer ce type de recrutement. L'école militaire préparatoire technique (EMPT) est destinée à amener des jeunes jusqu'au niveau bac professionnel, qu'il s'agisse de bacs technologiques (STI2D) ou bacs pro dans les domaines de la maintenance terrestre ou aéronautique. Nous devrions avoir 130 inscrits supplémentaires pour suivre une scolarité en 2022 et ainsi atteindre un effectif total de 190 élèves. L'objectif est d'en accueillir 250 par an à l'horizon 2030. Ils seront ensuite engagés comme sous-officiers dans nos forces. Si cette

expérimentation fonctionne, nous l'ouvrirons à d'autres domaines, et nous envisagerons de la coupler avec d'autres dispositifs. Nous avons ainsi des classes BTS cyber dans notre lycée militaire de Saint-Cyr l'École pour le recrutement post-bac.

En France, la dissuasion est nucléaire, conformément à notre stratégie de défense. L'armée de Terre est un contributeur secondaire à la dissuasion nucléaire dans la mesure où elle participe à la défense opérationnelle du territoire et des bases nucléaires. Elle permet ainsi la mise en œuvre de la dissuasion. La dissuasion nucléaire est l'outil pour faire face aux menaces contre nos intérêts vitaux. En cas de menace contre les autres intérêts de la Nation, nous avons besoin de forces conventionnelles puissantes en mesure d'épauler les forces nucléaires et capables de répondre aux tentatives de contournement de la dissuasion par le bas.

J'ai insisté sur l'importance de disposer de crédits d'études amont pour l'armée de Terre car nous avons des domaines techniques émergents pour lesquels nous avons besoin de solutions. Je fonde un espoir dans la mise en œuvre des nouveaux instruments de l'Union européenne dont le Fonds européen de la défense (FEDef) qui devraient avoir des effets de levier sur la capacité de mobilisation des crédits. Nous aurions intérêt à faire entrer de nouveaux pays partenaires dans la communauté SCORPION, au-delà de la Belgique notre partenaire de CAMo, permettant l'accès à ces nouveaux types de financement.

Comme vous l'avez souligné, le sujet concernant le MGCS est industriel. Il est primordial de reconnaître que sur un tel programme, seule une relation équilibrée peut être envisagée. Si cela n'aboutit pas je pense que nous aurions la possibilité technique de revenir à une solution franco-française mais sans pouvoir partager les coûts. MGCS permet aussi un partage des coûts et une interopérabilité. Cela me permet de vous répondre sur la défense européenne, qui est une question éminemment politique. Il n'y a de défense que s'il y a une volonté politique. L'armée procure des capacités contribuant à proposer des solutions à une problématique ou des objectifs politiques bien définis. Il est important que l'armée de Terre participe à l'élaboration de ces solutions par le biais de l'interopérabilité : interopérabilité capacitaire avec nos partenaires belges, luxembourgeois – qui pourraient nous rejoindre – et néerlandais ; ou interopérabilité opérationnelle comme la Force expéditionnaire interarmées combinée (Combined Joint Expeditionary Force, CJEF) avec les Britanniques, ou encore les Battle groups qui sont à la disposition de l'Union européenne. L'armée est là pour proposer un instrument qui sera ou ne sera pas utilisé. Une part de la légitimité de notre action face à des menaces montantes reposera sur une alliance d'États pour y faire face. Il est par conséquent important que notre armée de Terre apporte les moyens qui permettent cette interopérabilité, y compris dans le fait de prendre la tête d'une coalition ou d'agir comme « nation cadre », à l'instar de la Task force Takuba au Mali.

Pour répondre à la question sur les drones, aujourd'hui nous avons 1 000 drones dans l'armée de Terre. En 2023, nous en aurons 3 000. Ces drones nous offrent une capacité de l'échelon tactique jusqu'à celui de la composante terrestre. Les drones Patroller devraient arriver prochainement. Aujourd'hui, les drones de renseignement déployés au Sahel donnent totale satisfaction. C'est un instrument essentiel qui apporte des capacités opérationnelles supplémentaires. Sur la base d'essais récents et réussis du Patroller, l'industriel, en charge de leur production, doit s'engager sur la qualité et la sécurité de cet appareil. Nous attendons donc cet équipement.

M. Christian Cambon, président. – Mon général, je vous remercie pour l'ensemble des renseignements que vous nous avez apportés. Ces sujets majeurs sont autant

de défis à relever, que ce soient les équipements, leur entretien, l'entraînement et la préparation, le recrutement et également l'accroissement des menaces sur tous les fronts. Vous connaissez l'attachement de la commission au respect de la LPM. Nous y veillerons durant l'exécution du budget pour 2022. Jusqu'à présent, les engagements ont été respectés. Il faut que cet effort bénéficie du plein soutien de la Nation. C'est pourquoi il est important que les parlementaires disposent des éléments d'information qui nous permettent d'appuyer le message que vous portez.

Mercredi 3 novembre 2021

- Présidence de M. Philippe Paul, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Philippe Paul, président. – Nous sommes heureux, monsieur le Secrétaire général, de vous accueillir aujourd'hui ainsi que votre équipe pour une audition budgétaire sur les moyens du ministère pour 2022.

Nous nous réjouissons de l'arrêt du programme « Action publique 2022 », sous l'effet de la pandémie, dont vous nous parlerez de façon plus détaillée. N'avons-nous pas été imprudents, comme le souligne notre commission depuis des années, en fragilisant les moyens du réseau diplomatique ? Il n'a pu faire face aux défis liés au coronavirus qu'au prix de l'engagement sans faille des personnels, dont je salue le formidable dévouement.

L'unification des fonctions support a sans doute donné des leviers intéressants pour gérer la crise sanitaire, mais cela n'a pas été sans répercussions sur les personnels, notamment les secrétaires généraux d'ambassade.

Lors de son audition devant nous le 20 octobre dernier, le ministre a annoncé avoir entamé une profonde réflexion sur les ressources humaines du ministère. Le 22 octobre s'est tenue une réunion, animée par la directrice des ressources humaines qui entérinerait la suppression, annoncée en mai dernier par le Premier ministre, des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires. Je pense que mes collègues ne manqueront pas de vous interroger sur la suppression du corps diplomatique à laquelle Jean-Yves Le Drian s'était, dans un premier temps, opposé.

Les crédits du ministère progressent de 12 %. Ce taux global masque des différences qui se creusent depuis l'année dernière avec la hausse, peut-être trop modérée au regard des enjeux, de l'action extérieure de l'État, de 2 %, et une augmentation très importante, de 23 %, des moyens de l'aide publique au développement.

À ce sujet, nos questionnements sur la réalité du pilotage politique de l'Agence française de développement (AFD) ne sont pas apaisés, compte tenu de sa croissance, de l'éclatement de ses tutelles, et de la disproportion croissante de leurs moyens respectifs. Les crédits du programme 209 consacré à l'aide publique au développement augmenteront à nouveau très fortement en 2022. Les crédits de paiement pour les dons de l'AFD progressent sensiblement, mais la hausse est encore plus forte pour le Fonds d'urgence humanitaire – plus

59 millions d'euros. Ce dernier point est très positif, car la France ne consacrait pas assez de crédits à cette dimension de l'aide, mais cela reflète aussi l'état critique de certains pays, notamment au Sahel.

À cet égard, vous pourrez nous éclairer sur les effets de la dégradation de nos relations avec le Mali : les projets de l'AFD peuvent-ils se poursuivre et donner des résultats dans ce contexte défavorable ?

Enfin, s'agissant de la loi d'orientation et de programmation que nous avons votée adoptée en juillet dernier, pourriez-vous nous indiquer quelles dispositions sont déjà entrées en application ? En particulier, où en est la création de la nouvelle commission d'évaluation ?

Autre sujet pour les mois qui viennent : le vote par internet sera mis en œuvre pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France, comme il l'a été pour les élections consulaires de 2021. Vos analyses sur les conditions de cybersécurité nous intéressent.

M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. – Monsieur le Président, mesdames les Sénatrices, messieurs les Sénateurs, c'est un honneur pour l'équipe qui m'accompagne et pour moi de rencontrer à nouveau votre Commission dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022. Je souhaite vous remercier pour cette invitation mais aussi pour votre engagement. Nous y voyons une grande marque d'attention pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, à un moment où celui-ci est engagé sur tous les fronts dans le cadre des deux missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement » qui se répartissent presque équitablement le budget du ministère, lequel se monte à 6,03 milliards d'euros.

La dernière fois que je m'étais exprimé devant vous, j'avais eu l'occasion de mettre en relief la mobilisation exemplaire de notre diplomatie et de ses agents face à la pandémie et à ses effets. Cette mobilisation s'est poursuivie sans discontinuer depuis face à l'accumulation sans précédent des crises internationales de toutes natures mais aussi des défis dits globaux, qui mettent à l'épreuve nos intérêts et nos valeurs. Non seulement la diplomatie française a tenu le choc, mais elle l'a fait avec un professionnalisme, un savoir-faire et un niveau d'engagement de ses agents à donner foi dans le service public.

L'opération Apagan en Afghanistan et ses suites, dont le Président de la République a tenu à féliciter publiquement les agents concernés il y a quelques jours, en a donné une nouvelle illustration très concrète, au service de nos compatriotes et, en l'espèce, des Afghans menacés parce qu'ils partagent les valeurs qui sont les nôtres.

Comme vous me l'avez proposé, je vais consacrer mon propos liminaire aux grandes orientations du budget, sans répéter la présentation détaillée que vous en a faite le Ministre. Je souhaite partager avec vous notre analyse sur la façon dont les moyens en hausse significative (plus 12%) du budget proposé pour le ministère vont très concrètement servir notre action, sur 5 volets notamment :

- le renforcement de l'outil diplomatique,
- l'accroissement de l'aide publique au développement,
- notre soutien au multilatéralisme,

- la montée en puissance de notre diplomatie d'influence,
- et le service public aux Français.

Premier axe : ce budget renforce les différentes composantes de notre outil diplomatique, dans le cadre d'une démarche méthodique et cohérente sur plusieurs années.

Je voudrais mettre en exergue trois éléments à ce titre.

Premier élément : le projet de loi de finances pour 2022 sanctuarise la force de travail du ministère en stabilisant son plafond d'emploi, à 13 606 ETP pour être précis. En d'autres termes, pour la deuxième année consécutive et grâce à votre soutien, les effectifs du Quai d'Orsay sont stables. Cette stabilité, nous l'espérons, inscrit dans la durée l'arrêt de l'attrition de nos ressources humaines qui, après deux décennies de réduction des emplois, devenait de plus en plus insoutenable.

Deuxième élément : en parallèle à la préservation du nombre d'agents, ce budget nous donne par ailleurs les moyens de conduire la réforme des ressources humaines du ministère que nous préparons depuis plus d'un an. Notre masse salariale lui dédie ainsi une enveloppe de 24 millions d'euros, complétée d'un budget de 10 millions d'euros sur nos moyens de fonctionnement, soit 34 millions d'euros au total. La conception de ce plan tient compte de tous les leviers disponibles pour valoriser nos métiers et traite de toutes les catégories d'agents, quels que soient leurs grades et leurs statuts. Il s'appuie sur le travail d'une équipe mobilisée pendant plusieurs mois autour de l'ambassadeur Jérôme Bonnafont, à l'initiative du Ministre, pour à la fois promouvoir la dynamisation des carrières, effectuer un effort inédit sur la formation, via notamment la création de l'Ecole diplomatique et consulaire, et renforcer l'ouverture et l'attractivité de notre ministère. Cette réforme, menée conjointement avec une modernisation profonde des méthodes de travail à laquelle je suis très attaché, montre que notre ministère, contrairement à la réputation de conservatisme qui lui est parfois attribuée à tort, non seulement s'adapte en permanence, mais est à la pointe des efforts de modernisation de l'Etat.

Troisième élément : le budget 2022 comporte également de bonnes nouvelles pour nos outils vitaux que sont le numérique et l'immobilier.

Notre stratégie pluriannuelle d'investissements numériques bénéficie dans le projet de budget de mesures nouvelles à hauteur de 10 millions d'euros. Je vous le rappelle, toute notre stratégie vise à concilier un haut niveau de sécurité et un outillage numérique de toutes nos catégories d'agents à l'échelle du monde entier.

S'agissant de l'immobilier, la mise à niveau de nos moyens au service d'une stratégie immobilière clairement définie se poursuivra en 2022 par deux voies : d'une part, la poursuite d'un effort budgétaire, via notamment 41,7 millions d'euros consacrés à l'entretien lourd à l'étranger ; d'autre part, un complément apporté à ces moyens « rebasés » par une dotation de 36 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale 723. Ces fonds du CAS ne seront soumis à aucune contrepartie. Au total nous atteignons ainsi un niveau annuel soutenable pour entretenir et adapter notre patrimoine immobilier. Nous aurons besoin que cet effort soit renouvelé.

Nous aurons également besoin qu'il soit adapté : pour conduire des opérations d'investissement en nombre, nos rythmes d'engagements et de décaissements se jouent

nécessairement au-delà de l'année budgétaire. Nous espérons donc qu'à l'avenir nos dépenses d'entretien lourd sur le programme 105 pourront être budgétées en tenant compte de la dimension pluriannuelle de ce type de dépenses et en distinguant ainsi les autorisations d'engagement des crédits de paiement.

Deuxième axe : outre le renforcement de notre outil diplomatique, ce projet de budget marque un effort important de renforcement de notre aide publique au développement, en pleine cohérence avec la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales que vous avez adoptée.

Le programme 209 augmente ainsi de 23%. C'est un effort qui permettra de concrétiser l'engagement du Président de la République de consacrer 0,55% du revenu national brut à l'APD en 2022. Cela constitue la première étape vers l'objectif de 0,7% en 2025, une obligation qui a été inscrite dans la loi de programmation.

Dans ce cadre, nos priorités restent celles qui ont été fixées par le CICID de 2018 avec une matrice simple et lisible :

- Cinq priorités sectorielles : la santé, le climat, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation, la prévention des crises et le traitement des fragilités.
- Des priorités géographiques qui nous amènent à concentrer l'aide sur dix-neuf pays prioritaires : 18 pays d'Afrique subsaharienne et Haïti.

Conformément aux orientations du Président de la République, la composante bilatérale de l'APD poursuivra sa progression. Elle sera tout d'abord portée par la hausse des moyens alloués à l'Agence française de développement [AFD] au titre de l'aide-projet, c'est-à-dire le don projet et les dons ONG. Ils progressent respectivement de 18,5% et 10,3%. Ces moyens atteignent ainsi, en crédits de paiement, près d'un milliard d'euros, hors rémunération de l'Agence.

La priorité donnée à l'aide bilatérale se traduit également par les moyens consacrés, à hauteur de 70 millions d'euros, aux projets du Fonds FSI, le Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain. Ces moyens avaient été rehaussés de 10 millions d'euros en 2021. Nous avons veillé à ce que ce niveau soit maintenu l'année prochaine. Ces programmes, portés par nos ambassades et à la main de nos ambassadeurs, ont fait la preuve de leur efficacité pour financer des projets très concrets, à fort effet de levier et visibilité, et peuvent être mis en place très rapidement.

L'aide humanitaire atteindra 500 millions d'euros en 2022, conformément à l'objectif fixé par le CICID en 2018. Cet objectif sera atteint grâce à une hausse des crédits humanitaires de près de 170 millions d'euros par rapport à 2021. Les canaux d'acheminement de l'aide humanitaire verront tous leurs crédits progresser, qu'il s'agisse des contributions volontaires aux Nations Unies, du Fonds d'urgence humanitaire et de l'aide alimentaire programmée. Au sein de ces moyens, 50 millions d'euros sont réservés à l'aide humanitaire en Syrie.

Par ailleurs, les crédits relatifs à l'appui à la coopération décentralisée seront portés à 14,2 millions d'euros, en hausse de 2,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances 2021. Je relève que, si la crise sanitaire a eu pour effet de décaler un certain nombre de projets, les collectivités territoriales ont fait preuve d'un engagement constant en matière

de coopération décentralisée et de solidarité, et elles ont su adapter leurs modalités d'action aux circonstances.

Je tiens également à vous faire part de la progression continue de notre soutien aux dispositifs de volontariat, notamment via l'opérateur France Volontaires, et à l'engagement de la société civile qui atteindra l'année prochaine 25,6 millions d'euros, soit une augmentation de 7,1 %.

Troisième axe : ce budget traduit notre vision en faveur d'une approche coopérative et multilatérale.

Le mouvement d'affaiblissement et de contestation du système multilatéral est indéniable et en voie d'accélération, malgré le réengagement américain. Je l'ai personnellement expérimenté durant mon mandat à New York. Alors que la France est très attendue sur ce sujet pour pleinement jouer son rôle de puissance d'équilibre, cet engagement en faveur du multilatéralisme se traduit de différentes manières dans le projet de budget.

D'abord, la défense d'une approche collective de la sécurité. Cela passe par un soutien concret à diverses organisations via nos contributions volontaires. Le programme 105 porte ainsi une augmentation de 9,6 millions d'euros, qui seront consacrés à la prévention des conflits, aux organisations de sécurité internationale ainsi qu'à la présence française dans les instances multilatérales (Fonds de consolidation de la paix, soutien à des organisations comme l'AIEA, l'OIAC et l'OSCE, financement des JEA).

Ensuite, la mobilisation face aux crises de toutes natures. Le programme ACT-A, lancé en 2020 à l'initiative du Président de la République en réponse à la crise sanitaire, en est un exemple éloquent. L'objectif est clair : favoriser le développement, la production et l'accès équitable et universel aux tests, traitements et vaccins contre la Covid-19, et renforcer les systèmes de santé. Au sein d'ACT-A, la France plaide pour faire du vaccin un bien public mondial, accessible en termes de prix et de quantité aux pays les plus pauvres. La contribution française à cette initiative va être considérablement renforcée en 2022, avec 125 millions d'euros de contributions nouvelles sur le programme 209 du ministère, après un effort de même volume cette année, en gestion 2021. Cela fait donc un effort supplémentaire combiné de 250 millions d'euros afin notamment de garantir un meilleur accès à la vaccination dans les pays les moins bien dotés.

Autre illustration de cet engagement en faveur du multilatéralisme dans ce projet de budget : la préservation des biens publics mondiaux. Le programme 209 porte ainsi nos contributions aux fonds multilatéraux en faveur de l'éducation, la santé, l'égalité entre les hommes et les femmes et le climat. Le Ministre y est longuement revenu devant vous. Pour n'en prendre qu'un seul exemple, nous avons ainsi utilisé le Forum génération égalité pour marquer, dans un cadre multilatéral, nos engagements en faveur de l'égalité hommes/femmes et des droits des femmes, avec un accent sur les des droits et santé sexuels et reproductifs. C'est dans ce cadre que la France a annoncé lors du Forum, en juillet à Paris, une contribution de 18 millions d'euros sur cinq ans au Fonds des Nations unies pour les populations, le FNUAP.

Enfin, pour œuvrer efficacement au service d'une approche multilatérale, il nous faut montrer l'exemple au niveau européen. D'un point de vue budgétaire, il est important de relever que les vecteurs de notre coopération communautaire évoluent : la part du Fonds européen de développement [FED] continue ainsi de décroître dans le budget du ministère :

c'est la conséquence de l'intégration du Fonds dans le nouvel instrument européen de coopération, le NDICI qui, lui, est financé par la contribution française au budget de l'UE.

Quatrième axe : le budget 2022 nous donne les moyens de faire de la diplomatie d'influence un puissant instrument de politique étrangère, ce qu'elle doit être pour valoriser cet atout majeur de notre pays face à une compétition internationale de plus en plus féroce sur ce plan aussi.

Nous en avons fait le constat, notre réseau éducatif et culturel a été résilient face à la crise sanitaire. De même, notre audiovisuel extérieur a été un vecteur crucial dans la lutte contre les *infox* et comme lien entre les communautés. Tout cela nous a montré, s'il en était besoin, les atouts considérables dont dispose notre diplomatie à l'échelle du monde : des écoles pour former les esprits, des lieux de débat pour inventer les sociétés de demain, des programmes pour attirer les talents. Nous savons que la bataille est rude car la concurrence est intense et les codes évoluent très vite. Il est donc plus nécessaire que jamais d'investir dans ces vecteurs, dans nos savoir-faire, le tourisme, l'expertise culturelle, les industries culturelles et créatives, pour porter nos intérêts et notre vision du monde. La reprise post pandémie nous en donne l'opportunité et il faut la saisir.

C'est cette ambition que servent les crédits du programme 185, qui augmentent de plus de 15 millions d'euros en 2022.

Cette augmentation permet tout d'abord au Quai d'Orsay de maintenir son appui aux opérateurs d'influence au niveau atteint l'année dernière - je pense à l'AEFE, à Campus France et à l'Institut Français, avec une légère hausse de la subvention versée à Atout France.

Grâce aux crédits supplémentaires accordés au programme 185, ce sont en outre plus de moyens qui vont pouvoir être consacrés, à l'étranger, aux campus bilatéraux et, sur notre territoire, aux bourses d'études et de stage dont l'enveloppe est portée à 64 millions d'euros. Pour prendre quelques exemples particulièrement significatifs, des mesures nouvelles viendront également en soutien à l'internationalisation des industries culturelles et créatives françaises ainsi qu'à l'année de la gastronomie et à la villa Albertine, qui constitue un projet majeur dans l'action culturelle de la France aux États-Unis.

Cinquième axe : je conclurai ce propos liminaire par le programme 151, qui consacre le rôle du Quai d'Orsay en tant que grand service public des Français à l'international.

En dépit d'un contexte difficilement prévisible, notre réseau consulaire continue d'apporter son soutien à nos compatriotes dans le cadre de leur vie quotidienne. Permettez-moi d'en prendre cinq exemples parmi beaucoup d'autres.

D'abord le ministère a mis en place cet été et pendant deux mois un dispositif de délivrance de passes sanitaire aux Français vaccinés à l'étranger, afin de faciliter leur séjour sur le territoire. Ce sont plus de 160 000 QR codes qui ont été délivrés grâce à une mobilisation exemplaire au cœur de l'été.

Ensuite notre réseau conduit une campagne de vaccination qui a bénéficié à ce stade à plus de 48.000 personnes dans une soixantaine de pays, et qui a pour caractéristique de cibler à la fois nos agents, entendus au sens large, et nos communautés françaises à l'étranger.

Par ailleurs, et comme le Ministre vous l'a indiqué, nous expérimentons, avec le tout nouveau service France consulaire, un service innovant de réponse à nos usagers. Le service France consulaire, basé à La Courneuve, aura vocation à être déployé dans l'ensemble des pays de l'Union européenne fin 2022. Je vous rappelle qu'il s'agit de mettre à disposition de nos compatriotes de l'étranger une plateforme de réponse qui rende les services consulaires davantage joignables et qui désengorge l'accueil de nos consulats, en recentrant leur activité sur les sujets qui ne peuvent être traités qu'à l'échelle locale.

Autre élément important, les crédits alloués aux affaires sociales se maintiennent à 20,5 millions d'euros afin de continuer de répondre aux besoins des Français les plus démunis, dans un contexte qui reste difficile, ne nous y trompons pas, pour beaucoup d'entre eux.

Dans le même esprit, la dotation des organismes locaux d'entraide et de solidarité sera renforcée en 2022 avec une dotation supplémentaire d'un million d'euros. J'aurais pu prendre beaucoup d'autres exemples, comme le registre d'état-civil électronique que le Ministre a évoqué devant vous.

Je souhaite enfin souligner l'importance de la responsabilité que nous avons, en 2022, d'organiser les élections présidentielles et législatives à l'étranger. D'un point de vue financier, nous recevons un transfert du ministère de l'Intérieur d'un peu moins de 13 millions d'euros afin de financer ces scrutins. S'agissant de la mise en œuvre, nous sommes en train de mobiliser l'ensemble de nos chefs de postes pour qu'ils lancent les opérations de préparation des scrutins nationaux du printemps. C'est à la fois un vrai défi logistique et une grande fierté pour le ministère et pour ses agents de permettre à nos compatriotes de voter dans les meilleures conditions. C'est aussi un effort considérable en termes de ressources humaines, à la fois pour assurer le dialogue avec les autorités locales, préparer les matériels de vote, prendre en charge la logistique comme je l'indiquais et bien sûr s'assurer de la sécurité des scrutins. Vous le savez, le ministère se prépare en outre à mettre à disposition des électeurs le vote par internet pour les élections législatives. Cela après, bien entendu, que l'étape de l'homologation aura été franchie avec succès.

Voilà, monsieur le Président, mesdames les Sénatrices et messieurs les Sénateurs, les principaux éléments sur lesquels je souhaitais appeler votre attention alors que vous étudiez le projet de budget 2022 du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Je souhaite tout d'abord rendre un hommage appuyé à tous les personnels du ministère. Ils incarnent un service public aux Français révélé au grand public par la crise sanitaire. Leur dévouement et leur professionnalisme sont exemplaires.

L'arrêt des déflations était indispensable après la perte de 3 000 postes depuis 2007. Les ressources humaines sont la richesse de votre ministère. Je m'interroge donc sur la disparition du corps diplomatique décidée discrètement. Il n'en a été question ni lors de l'audition du ministre par notre commission ni lors des auditions sur le programme 105.

L'annonce par le Premier ministre en mai dernier de supprimer des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, c'est-à-dire de l'essentiel des cadres d'Orient et des énarques, avait donné lieu à des déclarations de Jean-Yves Le Drian qui affirmait vouloir défendre les spécificités du métier de diplomate. Pouvez-vous nous éclairer sur cette évolution, ainsi que sur l'avenir de notre corps diplomatique ?

S'agissant de la politique immobilière, nous recommandions depuis 2015 l'établissement d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour l'ensemble du patrimoine immobilier du ministère et l'inscription des crédits nécessaires à l'entretien de ce patrimoine en loi de finances initiale. Le ministre des affaires étrangères y a donné une suite positive – et nous nous en félicitons – en réorganisant le service. Pour autant, pouvez-vous nous assurer que des crédits suffisants sont prévus au PLF ? Pouvez-vous nous présenter plus en détail le schéma immobilier pluriannuel annoncé pour l'automne ?

Les travaux de sécurisation de nos emprises à l'étranger sont-ils financés par 29 ventes, dont neuf ont déjà été réalisées en 2020 ? Ces ventes visent à rembourser l'avance du compte d'affectation spéciale de 100 millions d'euros. Bien sûr, nous savons l'urgence qui a conduit à ce montage financier, mais pouvons-nous avoir la garantie que la vente des biens immobiliers ne financera plus à l'avenir des dépenses courantes ?

M. André Gattolin, rapporteur pour avis. – Je m'associe aux félicitations de notre collègue Jean-Pierre Grand concernant le travail du ministère auprès de nos concitoyens à l'étranger.

Je souhaite vous interroger plus précisément sur le programme 105 et la partie concernant les contributions européennes et internationales, élément essentiel du multilatéralisme et de l'influence française dans ces grandes institutions.

Vous avez évoqué le fléchage des contributions supplémentaires. C'est aujourd'hui essentiel, puisque la France figure au dixième rang mondial des contributions internationales. Or ce rang est amené, au niveau des contributions obligatoires, à diminuer face à la montée en puissance des pays émergents, notamment de la Chine, qui figure au sixième rang.

La Chine est actuellement à la tête de quatre grandes organisations onusiennes sur quinze, ce qui n'a jamais été le cas pour aucun pays depuis la Deuxième Guerre mondiale. Je sais que l'actuel directeur de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (UNIDO) va quitter ses fonctions en fin d'année, mais il est fait état de pressions exercées par la Chine pour décrocher un rôle important au sein d'Interpol.

Nous souhaiterions disposer d'un comparatif des contributions volontaires des autres États, et leur évolution. Par ailleurs, existe-t-il à ce titre une certaine coordination politique de choix dans le ciblage des actions entre les pays européens ? Certes, l'Allemagne est le second contributeur, la Suède est nettement devant nous, les Pays-Bas sont également de forts contributeurs, mais il serait intéressant de savoir si nous agissons de concert dans ces domaines ou si nous ciblons plutôt des organisations où nous avons quelques chances d'avoir des représentations de haut niveau.

Enfin, on ne sait pas, après la décision annoncée par le Président Trump en avril dernier de suspendre la contribution des États-Unis à l'organisation de la santé (OMS), si l'administration Biden a reprogrammé celle-ci à un niveau équivalent. La Chine avait répliqué en disant qu'elle allait investir 50 millions de dollars supplémentaires. Qu'en est-il de cette organisation en matière de financement ? Constate-t-on un manque de crédits et la volonté des États-Unis de reprendre toute leur place et de réduire ainsi la contribution supplémentaire de la Chine dans une institution où elle est déjà particulièrement influente ?

M. André Vallini, rapporteur pour avis. – L’an dernier a été mis en place un nouveau dispositif de garantie des prêts aux établissements scolaires français à l’étranger remplaçant celui de l’Association nationale des écoles françaises de l’étranger (ANEFE), en vigueur depuis 1975. Quel bilan peut-on en tirer un an plus tard ?

Concernant les instituts français, le réseau est soumis à une insécurité juridique portant sur le statut des établissements à autonomie financière (EAF). Ce statut permet aux instituts français de conserver les recettes qu’ils perçoivent grâce à leur activité, mais la Cour des comptes en a toutefois souligné la fragilité au regard des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette question pourra-t-elle bientôt trouver sa solution ?

Par ailleurs, l’Institut français de Valence a été fermé parce qu’il n’était pas suffisamment « rentable ». Son déficit s’élevait à 5 000 euros par an... Ferme-t-on un institut français pour une telle somme face à la Turquie et la Chine – sans parler de l’Allemagne –, qui continuent à développer leur diplomatie culturelle dans le monde entier ?

Le ministre a annoncé une feuille de route comportant 6 millions d’euros de bourses d’étude et de stage supplémentaires dans le cadre de la campagne « Bienvenue en France » en faveur de la mobilité étudiante. Chaque année, les fonds versés en gestion à Campus France sont très inférieurs à ce qui nous est présenté en loi de finances. En 2020, l’écart était de 33 millions d’euros. Ceci est bien sûr dû à l’épidémie de covid-19 mais, en 2018, l’écart était de 15 millions d’euros, ainsi qu’en 2019. Nous sommes dès lors quelque peu dubitatifs concernant ces 6 millions d’euros supplémentaires en faveur des bourses. Quelles garanties avons-nous que cette somme parviendra bien, *in fine*, aux étudiants ?

Enfin, la subvention à Atout France est en hausse de 2 %, mais la quote-part des recettes issues des visas, versée à Atout France, a fortement baissé – 2 millions d’euros envisagés en 2022 contre 5 millions d’euros en 2019. C’est là encore la covid-19 qui en est responsable, mais la relance du tourisme passe par des moyens bien plus importants à nos yeux. Atout France nous a indiqué que la Grèce, l’Autriche et l’Espagne consacrent des moyens énormes à leur relance touristique. Certes, l’Espagne et la Grèce sont des pays touristiques, mais la France l’est également. Les moyens supplémentaires accordés à Atout France, pour tout dire, nous semblent très insuffisants.

M. Bruno Sido, rapporteur pour avis. – L’an dernier, nous avons focalisé notre attention sur la situation des Français installés au Royaume-Uni à la veille du Brexit. L’heure est maintenant au bilan et à la vigilance quant au respect par les Britanniques de l’accord de retrait d’octobre 2019. On a attiré mon attention sur le problème du pass sanitaire, qui serait reconnu en Angleterre et au Pays de Galles, mais pas en Écosse ni en Irlande du Nord.

Quelle est votre analyse plus générale de la situation post-Brexit ? Pouvez-vous nous faire part des problèmes rencontrés par nos ressortissants installés outre-Manche pour faire valoir leurs droits auprès de l’administration britannique et de l’attention qui leur est portée par nos services consulaires ?

Par ailleurs, près de 140 millions d’euros ont été versés pour l’aide à la scolarité en 2020. Or pour 2022, ces crédits ne s’élèvent qu’à 95 millions d’euros, en baisse de 8 % par rapport à 2021. Cette sous-budgétisation n’est possible qu’en mobilisant les excédents de trésorerie de l’AEFE. Quel est le nombre de bénéficiaires de bourses scolaires et quelles évolutions avez-vous notées en 2021 du fait de la crise de la covid-19 ? L’AEFE dispose-t-

elle de la trésorerie suffisante pour supporter le surcoût à prévoir en 2022, et pour combien d'années encore ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur pour avis. – La hausse des crédits du programme 151 pour 2022 est principalement liée aux frais d'organisation des élections présidentielles et législatives de l'an prochain, pour un montant prévu de près de 14 millions d'euros, dont 13 millions d'euros provenant du ministère de l'intérieur.

Pour la première fois dans ce type d'élections, vous mettrez en œuvre le vote par internet. Qu'il s'agisse du bon acheminement des documents électoraux et de la fiabilité des moyens numériques, il faut que nos ressortissants aient la garantie de pouvoir exercer leur devoir électoral. Quel système allez-vous utiliser ? Les inquiétudes quant à la fiabilité et la sécurisation du dispositif sont-elles levées ? Que pouvez-vous nous dire sur l'organisation de ces échéances électorales, notamment au regard de votre retour d'expérience sur les élections des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires qui se sont tenues en mai dernier ? Rappelons que le vote par internet ne peut être utilisé que lorsqu'un bureau de vote est ouvert dans le pays concerné. Or dans certains pays, la situation est trop incertaine pour cela, pour des raisons sécuritaires ou sanitaires. Comment garantissez-vous que tous les Français pourront voter où qu'ils soient ?

Enfin, il semble qu'il soit prévu de reconduire pour 2022 la dotation de 1,4 million d'euros de subventions qui avaient été distribuées en 2020 aux associations *via* les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES). Le ministre nous avait informés, lors de sa dernière audition, que cette aide était destinée à soutenir les entreprises françaises à l'étranger. Or ce n'est pas a priori le rôle des organismes d'entraide et de solidarité. Pouvez-vous nous confirmer cette dotation ? Quel bilan chiffré pouvez-vous tirer de ce volet spécifique concernant les associations subventionnées et le soutien aux Français de l'étranger ?

Plus largement, le ministère a versé plus de 7 millions d'aides mensuelles dans le cadre du secours « SOS Covid » en 2021. Combien de personnes en ont bénéficié ? Allez-vous poursuivre ce dispositif en 2022 ?

M. Philippe Paul, président. – Monsieur le secrétaire général, vous avez la parole.

M. François Delattre. – Merci pour votre hommage à l'engagement des femmes et des hommes de ce ministère, que je relaierai auprès d'eux.

Monsieur Grand, c'est la deuxième année que nous connaissons une stabilisation des ETP et de la masse salariale ainsi qu'une augmentation de nos crédits immobiliers. Je vous ai rappelé les chiffres. La tendance est clairement positive sur ce point, et c'est une évolution majeure par rapport à la situation antérieure.

Le ministère présentera en novembre prochain au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) son schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger, qui dresse l'inventaire des opérations à réaliser pour mettre à niveau notre parc immobilier à l'étranger, lequel comporte près de 2 000 biens. Ce schéma directeur détaille la trajectoire budgétaire pluriannuelle à atteindre. L'exécution de ce plan de rattrapage compte plus de 200 opérations en cours ou à mener d'ici 2025. Ce plan est bien engagé. La dotation budgétaire doit se

stabiliser annuellement au niveau nécessaire pour un tel parc immobilier, c'est-à-dire au moins 80 millions d'euros par an, de notre point de vue.

Pour ce qui est de la réforme sous ses différents aspects, il faut avoir à l'esprit trois éléments.

Le premier, c'est le plan que le Ministre a proposé il y a plus d'un an dans le cadre du suivi du rapport Bonnafont pour la réforme du ministère. Ce plan s'articule autour de plusieurs axes : la dynamisation et la fluidification des carrières, une ouverture et une mobilité plus grandes et un important effort pour renouveler et renforcer la formation, *via* la création de l'école diplomatique et consulaire en particulier. Nous avons obtenu pour ce faire, comme je l'ai indiqué, des crédits à hauteur de 34 millions d'euros. Les objectifs généraux de ce plan sont cohérents avec la réforme de la haute fonction publique voulue par le Président de la République.

Le deuxième élément, c'est précisément l'application au ministère de la réforme de la haute de la haute fonction publique. Le projet de décret portant création du corps des administrateurs de l'État, qui a été transmis au Conseil d'État et au Conseil de la fonction publique après arbitrage du Président de la République, établit que l'ensemble des corps pertinents, y compris les corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, seront versés dans le corps des administrateurs de l'État.

Dans ce contexte, c'est le troisième élément, le Ministre et l'administration du ministère sont pleinement mobilisés autour de trois objectifs, qui conditionnent le maintien d'un outil diplomatique performant, professionnel et attractif, visent à donner la lisibilité nécessaire aux agents et à leur permettre de construire un parcours au Quai d'Orsay dans la durée – en permettant aussi à nos jeunes collègues de se préparer aux concours pour servir la diplomatie, ce qui est pour beaucoup une vocation et un choix de vie.

Le premier objectif est de préserver la spécificité des concours d'Orient comme voies d'accès directe et spécifique au Quai d'Orsay, *via* le statut d'administrateur de l'État et l'Institut national du service public (INSP) qui va se mettre en place. Chacun est convaincu aujourd'hui, y compris au plus haut niveau de l'État, de l'importance des concours d'Orient, à la fois pour permettre au ministère de répondre à ses besoins spécifiques en langues rares, en connaissances de civilisation et d'espaces géopolitiques stratégiques et pour assurer la parité et la diversité de nos recrutements. À travers les concours d'Orient, nous recrutons beaucoup d'agents de très grande qualité qui ne sont pas des copies conformes de ceux qui passent le concours de l'ENA ou, demain, de l'INSP. Ce sont des recrutements plus paritaires entre hommes et femmes, et ce sont ces personnes qui ont une approche différente. C'est donc un apport vital pour le Quai d'Orsay. Il faut à présent traduire cette nécessité en dispositif concret permettant un concours spécifique articulé avec l'INSP, afin que ceux qui le réussissent soient affectés directement au Quai d'Orsay.

Le second objectif est de revaloriser les parcours et les carrières des agents qui ont rejoint le ministère comme Secrétaires des Affaires étrangères, en améliorant leurs perspectives d'accès à l'encadrement supérieur du ministère, c'est-à-dire, demain, au corps des administrateurs de l'État. C'est, sur le plan de l'unité et de l'efficacité de notre outil diplomatique comme de l'équité et de la motivation des agents, un élément absolument crucial.

Le troisième objectif consiste à s'assurer que les conditions d'exercice du droit d'option permettant de choisir de rester dans le corps des conseillers des affaires étrangères ou des ministres plénipotentiaires ou bien de basculer dans le corps des administrateurs de l'État garantissent à ceux qui choisiront de rester dans leur corps d'origine une situation et des perspectives au moins aussi favorables par rapport à la situation antérieure.

M. Gattolin s'est interrogé sur les contributions européennes et internationales face à la montée en puissance de la Chine notamment. Il y a eu un vrai changement avec l'arrivée au pouvoir de l'administration Biden, qui est plus multilatéraliste que l'administration Trump mais qui considère surtout que la meilleure manière de faire face à la rivalité systémique de la Chine est d'éviter que le compétiteur chinois ne contrôle les organisations internationales. C'est à partir de ce raisonnement que l'administration Biden est engagée aujourd'hui à contrer les efforts de la Chine visant à investir une partie importante des organisations internationales, notamment celles qui définissent les normes de demain. La Chine dispose de onze ressortissants à des postes de direction, dans les secrétariats, les agences spécialisées ou les fonds et programmes onusiens. Elle est à la tête de quatre des principales organisations des Nations unies, comme vous l'avez dit. Même si elle n'en dirigera plus qu'une fin 2022, ce qui offrira une forme de répit temporaire, la tendance est claire, il ne faut pas s'y tromper.

A-t-on engagé une coordination sur ce sujet avec les pays européens ? La réponse est oui, et l'effort initié pour une large part à notre initiative au cours des dernières années commence à porter ses fruits. Indépendamment même de la coordination très étroite entre Européens sur les diverses élections qui rythment la vie des Nations Unies, l'un des exemples que je citerai est celui des jeunes experts associés (JEA) de l'ONU. Nous travaillons avec les Allemands pour parvenir ensemble à une masse critique répartie dans des domaines jugés prioritaires. C'est indispensable si nous voulons peser face à l'investissement considérable d'un pays comme la Chine dans les JEA.

S'agissant des EAF, nous tenons beaucoup à leur statut. Leur flexibilité leur a permis de résister aux chocs liés à la crise sanitaire. Un projet d'amendement doit être introduit dans la LOLF à ce sujet. Ce sera une exception *sui generis* qui assurera davantage de transparence budgétaire. Nous comptons sur le soutien de votre assemblée et sommes à votre disposition pour présenter cet amendement.

S'agissant de l'Institut français de Valence, les recettes de cet institut étaient très dégradées, notamment s'agissant des cours de langues, mais nous avons pris le parti de poursuivre le volet portant sur la coopération grâce à d'autres moyens. Ce n'est donc pas une fermeture mais un reformatage pragmatique.

Dans un contexte post-covid de relance des mobilités étudiantes, qui est au cœur de nos priorités, le rôle de Campus France est central pour attirer les meilleurs étudiants et diversifier leur provenance. Les moyens dévolus aux bourses reviennent à leur niveau de 2020, avec une augmentation de 6 millions d'euros. Nous veillerons naturellement à ce que ces sommes soient bien utilisées à ce à quoi elles sont destinées. Il faut être conscient que le modèle économique de Campus France, fondé sur la gestion de programmes de mobilité, mais aussi l'organisation de salons, a été fortement impacté par la crise. La subvention pour charges de service public à cet opérateur est donc stabilisée à 3,5 millions d'euros.

Concernant Atout France, vous faisiez état d'un besoin de moyens sensiblement plus important. C'est également notre sentiment, d'autant qu'Atout France est au cœur de la

promotion de la campagne « Destination France » et des deux campagnes de communication qui la soutiennent : la campagne domestique « Je redécouvre la France », et la campagne paneuropéenne qui s'articule autour de la marque « Explore France ». Vous noterez que nous choisissons des libellés qui se comprennent aussi bien en français qu'en anglais. Atout France a rationalisé son réseau international et a réalisé 4 millions d'euros d'économies dans ses plans de fonctionnement et de personnel depuis 2019. C'est un motif supplémentaire pour soutenir cet opérateur. C'est dans cet esprit qu'un nouveau contrat d'objectifs et de performances (COP) 2020-2023 est en cours de signature par l'opérateur et ses tutelles. C'est dans ce cadre que nous restons plus que jamais mobilisés pour soutenir Atout France, dont les moyens, par exception par rapport aux autres opérateurs, sont en légère augmentation.

Concernant le programme 151 et la situation post-Brexit, j'ai plusieurs fois rencontré le précédent ambassadeur de Grande-Bretagne pour faire valoir les droits de nos compatriotes. Je lui ai indiqué avec beaucoup de clarté que nous avons joué le jeu en ce qui concerne les ressortissants britanniques en Europe et en France, en particulier en leur accordant toutes sortes de flexibilités destinées à leur faciliter les choses dans notre pays, mais que nous avons le sentiment que le contraire n'était pas vrai et que l'administration britannique, dans ses différentes composantes, ne faisait pas preuve de la même souplesse à l'égard de nos compatriotes vivant en Grande-Bretagne. Notre consul général à Londres et notre ambassadeur ont fait un très gros travail, à la fois de persuasion en direction de l'administration britannique, mais aussi de communication au profit de nos compatriotes, pour qu'ils puissent se mettre à jour des obligations britanniques. Ils ont été accompagnés par nos services et continuent de l'être pour la fourniture des documents français d'identité et de voyage, malgré les difficultés liées à la crise. Notre engagement est et restera complet sur ce point.

Un mot sur l'aide à la scolarité. Le projet de loi pour 2022 prévoit 94 millions d'euros pour les bourses scolaires, soit 10 millions d'euros de moins qu'en 2021, ainsi que cela a été dit. Toutefois, cela n'affectera en rien le volume global des bourses allouées à nos compatriotes, qui resteront bien de 104,4 millions d'euros, grâce à la trésorerie dont dispose l'AEFE. Nous estimons que cette « soule », résultat de périodes antérieures, permettra de financer les objectifs que vous avez rappelés. Le Ministre a eu l'occasion d'y revenir devant vous.

S'agissant des élections et du vote par internet, fiabilité et sécurité sont nos deux défis, indépendamment de l'ensemble de ceux qui sont liés à la lourde logistique de ces scrutins. De ce point de vue, l'expérience des élections consulaires a montré de manière assez éclatante que le vote par internet était une modalité fondamentale. Les estimations et les travaux sont en cours pour préparer l'homologation avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), partenaire de grande qualité. Le premier test grandeur nature a permis de voir ce qui peut être amélioré. Les travaux sont en cours. Le deuxième test grandeur nature aura lieu début janvier. Nous espérons, sur la base de ses résultats, avoir tous les éléments qui nous permettront, avec nos collègues de l'intérieur et de l'ANSSI, de donner les garanties raisonnables nécessaires. Votre remarque sur la présence de bureaux de vote est tout à fait juste. C'est pourquoi, avec la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), nous nous battons sur ce sujet et pour la mobilisation de nos réseaux, car ceci est très coûteux en ressources humaines.

Un mot sur l'aide sociale et les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES). Les subventions vont atteindre 1,4 million d'euros. Elles ne sont pas ouvertes aux entreprises mais, suite à des besoins exprimés par les Français de l'étranger, nous avons

souhaité aider les associations qui soutiennent les autoentrepreneurs qui ne relèvent pas du programme 151. L'idée est donc bien de soutenir les associations qui peuvent aider les autoentrepreneurs, qui se trouvent parfois dans des situations difficiles. En 2020, plus de 28.000 secours occasionnels de solidarité (SOS) ont été versés. 57.731 l'ont été à ce jour en 2021, soit environ 86.000 au total. Il existe une vraie demande. Le dispositif sera maintenu en 2022, comme l'a annoncé le ministre, en témoignage de la solidarité nationale.

M. Joël Guerriau. – Dans quelle mesure la crise du « contrat du siècle » ou, plus récemment, les tensions avec l'Algérie, peuvent-elles affecter la répartition des crédits budgétaires alloués à votre ministère, notamment s'agissant du renforcement des moyens de la diplomatie culturelle et d'influence ?

Mme Gisèle Jourda. – Notre commission a beaucoup travaillé sur la nécessité de relever les défis géopolitiques et économiques posés par la puissance chinoise. Constatez-vous dans le projet de budget pour 2022 un rééquilibrage des ressources humaines et des moyens vers les zones à forte croissance, notamment la Chine et vers les pays avec lesquels nous avons des partenariats stratégiques ?

Qu'est-il prévu sur l'accord global sur les investissements entre l'Union européenne et la Chine à l'aube de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) ? Cet accord, gelé par le Parlement européen, est-il une priorité ? Comment le combiner avec notre stratégie indopacifique ?

Mme Catherine Dumas. – Vous avez abordé la réforme des deux corps historiques du Quai d'Orsay, en laissant entrevoir une certaine inquiétude par rapport aux modalités futures de recrutement et de fonctionnement du ministère. Nous avons bien compris les objectifs de parité, de diversité et de mobilité. La question qui se pose est celle du profil des futurs ambassadeurs. Un rapport d'information d'Adrien Gouteyron, dans les années 2010, portait sur la création de l'Institut diplomatique et consulaire (IDC) du ministère. Comment la nouvelle réforme va-t-elle prendre en compte cet institut ? Comment pourra-t-il évoluer avec la réforme ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je voudrais quelques précisions sur les futures modalités de recrutement au sein du ministère du corps des secrétaires des affaires étrangères.

En deuxième lieu, quel bilan dressez-vous des deux initiatives de création du Collège des hautes études de l'institut diplomatique (CHEID) et de l'Académie diplomatique destinés aux jeunes qui s'intéressent à la politique étrangère ?

Par ailleurs, lors de sa récente audition, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé la création de 43 postes supplémentaires en 2022. De quel type de poste s'agit-il et dans quels domaines de l'action diplomatique et consulaire seront-ils déployés ?

Enfin, je m'inscris en faux par rapport à ce que vous avez dit à propos de l'Institut français de Valence, estimant qu'il s'agit d'un cas isolé. Je vous rappelle que la fermeture de l'Institut français d'Oslo reste incompréhensible. Les professeurs licenciés ont créé une école de langues privée ôtant ainsi à un futur institut français, s'il devait être recréé, la possibilité de tirer des revenus appréciables de cet enseignement.

M. Jacques Le Nay. – Quels sont les axes favorisés par les collectivités territoriales dans leurs actions extérieures ? Sont-elles complémentaires avec l'action du ministère ? La coopération devrait-elle être approfondie ?

Du fait de l'actualité, l'ambassade de France en Afghanistan exerce sa fonction depuis Paris. Comment cela influe-t-il sur le budget de son ambassade et sur ses missions ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Je voudrais vous interroger sur la question de l'identité juridique. Nous le savons, des centaines et des centaines de personnes à travers le monde n'en disposent pas, particulièrement les enfants, qui sont la proie de tous les trafics, faute d'état civil dans leur pays.

Plusieurs pays se sont engagés dans une initiative internationale. Quelle est la position de la France à ce sujet ? Un fonds est en train d'être créé. Quel crédit la France pourra-t-elle y affecter ?

M. Hugues Saury. – Mes questions concernent l'aide publique au développement. La loi du 4 août 2021 représente une avancée dans le domaine du développement solidaire, et les parlementaires des deux chambres ne s'y sont pas trompés. Ce texte prévoit de nombreux rapports qui doivent être établis avec des périodicités différentes – de mémoire deux et six mois, voire un an. La loi a été adoptée en juillet et promulguée en août. Trois mois après, pouvez-vous nous rassurer sur le respect de ces échéances ?

Par ailleurs, cette même loi prévoit une commission indépendante d'évaluation placée auprès de la Cour des comptes. Une partie de ses membres doit être nommée par le ministère. Pouvez-vous nous renseigner sur la démarche, les modalités et les délais, et nous dire quand cette instance pourrait être installée ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour votre engagement et celui de vos équipes, avec une mention spéciale pour le travail remarquable de notre ambassade au Royaume-Uni et de notre consulat.

Je présente tout à l'heure un rapport budgétaire sur l'audiovisuel extérieur de la France : on constate une baisse de la dotation à France Médias Monde de l'ordre de 500 000 euros, sur un total de 254,2 millions d'euros. Je voudrais mettre cela en rapport avec le budget de la Deutsche Welle, qui représente 400 millions d'euros, presque le double. Déjà, en 2016, la Deutsche Welle, avait un budget de 300 millions d'euros. Je sais que c'est un sujet que vous connaissez bien. Je connais votre conviction, mais nous avons vraiment besoin de votre soutien, d'autant que nous savons qu'avec la réforme de la taxe d'habitation, nous risquons d'avoir de gros problèmes. Or nous avons besoin de visibilité.

Je voudrais enfin vous demander de donner des instructions aux hauts fonctionnaires du Quai d'Orsay, car je trouve inadmissible que des directeurs du ministère lisent des discours en anglais dans des institutions internationales ou des assemblées, comme l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, alors que le français est la langue officielle au même titre que l'anglais, et où l'on trouve des interprètes de grande qualité. C'est un sujet que j'ai abordé à plusieurs reprises. Je ne vois pas de progrès. Pour nous qui nous battons pour la francophonie institutionnelle, c'est insupportable !

M. Olivier Cadic. – Je souhaite saluer les orientations budgétaires que vous avez présentées. En tant que Français résidant au Royaume-Uni, je vous confirme, comme l'a fait

ma collègue Joëlle Garriaud-Maylam, que l'équipe du consulat à Londres a été irréprochable pour accompagner nos compatriotes confrontés aux changements liés au Brexit.

Ma question porte sur le dispositif France Consulaire. Cette plateforme téléphonique centralisée doit permettre de faciliter les démarches consulaires pour nos concitoyens à l'étranger et soulager les standards, qui peinent à répondre. C'est une belle initiative, qui est très attendue. Lancée le mois dernier, elle sera étendue progressivement à l'Union européenne fin 2022. Son budget annuel est de 500 000 euros.

Je reviens du Maroc : l'ambassade a fait évaluer le coût d'un service externalisé pour une réponse téléphonique mutualisée pour les six consulats généraux auprès des centres d'appels du Maroc : ils n'ont pas la capacité budgétaire pour ce service. En conséquence, le niveau de réponse au téléphone n'est satisfaisant ni pour l'administration ni pour les utilisateurs. Quand le service France Consulaire sera-t-il ouvert aux autres continents que l'Union européenne ? Quel est le budget prévu pour assurer ce service au niveau mondial en régime de croisière ?

M. François Delattre. – Quel est l'impact du contrat du siècle ou de la crise avec l'Algérie sur notre budget ? Il est un peu tôt pour le dire avec précision mais comme on l'a vu dans l'affaire afghane, les aléas et les crises internationales ont effectivement un effet sur le ministère, auquel nous nous efforçons de faire face en gestion lorsque cela est possible.

Madame la Sénatrice, le fait que nous indiquions que la masse salariale et le plafond d'emplois restent stables ne signifie heureusement pas que la gestion des ETP n'est pas vivante. Tel est le cas, dans le cadre des travaux que je pilote avec la directrice générale pour l'administration et la modernisation. Dans le cadre de notre réseau, nous faisons ainsi en sorte que les pays émergents soient progressivement mieux dotés en ETP. Je pourrais vous donner beaucoup d'exemples. Nous avons établi par ailleurs des méthodes nous permettant de favoriser les redéploiements nécessaires au sein de l'administration centrale pour que les effectifs et les moyens alloués correspondent bien à nos priorités et aux besoins réels.

La stratégie indopacifique est au cœur de nos priorités, y compris en termes d'ETP. Lorsque nous décidons d'avoir une présence plus marquée vis-à-vis de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), cela se traduit par des visites de hautes personnalités françaises, mais aussi par des moyens sur place. Nos ambassadeurs dans la région nous demandent au quotidien d'abonder leurs moyens en ETP, avec d'excellents arguments. Nous étudions ces cas en priorité.

La stabilité en termes de plafond d'emplois et de masse salariale ne signifie donc pas l'immobilisme, bien au contraire. Le réseau s'adapte en permanence et s'étoffe dans les zones à forte croissance et qui sont au cœur des enjeux géopolitiques de demain.

Dans le cadre de la réforme du ministère que porte le Ministre, l'un des objectifs est en effet d'investir des ressources nouvelles en matière de formation initiale et continue pour professionnaliser davantage encore nos métiers, acquérir de nouveaux savoirs et mieux investir ce faisant les nouveaux champs de négociation. Il s'agit de fusionner, dans une école diplomatique et consulaire, les différents instruments qui existent aujourd'hui, et qui fonctionnent d'ailleurs bien, parmi lesquels l'IDC, créé en effet à la suite du rapport Gouteyron, mais aussi le CHEID que vous avez cité également, qui permet de faire découvrir de l'intérieur notre diplomatie à de nombreux acteurs extérieurs de grande qualité, dont

plusieurs parlementaires que le Quai d'Orsay est particulièrement heureux et honoré d'accueillir dans ce cadre.

Le premier bilan que l'on peut tirer du CHEID est particulièrement positif. Je préside le comité de sélection des auditrices et auditeurs et suis frappé par la très grande qualité des candidatures que nous examinons : parlementaires, même s'il y en a moins cette année du fait des élections, journalistes, personnes de la société civile, petites ou grandes entreprises, *think tanks*.

J'ai approuvé hier, sur la base des recommandations du directeur du collège, Pierre Thénard, le recrutement de la troisième promotion du CHEID, qui est un vrai succès. Ceux qui ont suivi les deux premières promotions du CHEID sont très élogieux sur la manière dont ils ont pu entrer ainsi en contact avec le cœur battant de notre diplomatie. Et je suis très reconnaissant à l'équipe du CHEID mais aussi à toutes les équipes du Quai d'Orsay qui, dans un emploi du temps souvent extrêmement lourd, ont ouvert leurs portes à ces auditrices et à ces auditeurs pour leur montrer le dessous des cartes.

Je ferai la même remarque pour ce qui est de l'Académie diplomatique d'été, initiative très novatrice du Ministre pour ouvrir le Quai d'Orsay au cœur de l'été à des élèves potentiellement intéressés mais qui ne viennent pas des viviers dans lesquels nous recrutons habituellement. Nous avons découvert chez beaucoup de ces jeunes élèves, dans la très grande qualité de leurs questions et de leurs échanges avec nous, cette même passion qui nous habite. Ces rencontres ont été, de l'avis unanime, extrêmement fécondes et importantes et nous sommes déterminés à inscrire cette initiative dans la durée.

Madame la ministre, les concours des SAE resteront les mêmes. Les modalités de recrutement ne sont pas touchées par la réforme de la haute fonction publique. Ces modalités seront donc appréciées en interne, avec un souci d'ouverture à la diversité et à la parité, ce qui est déjà très largement le cas pour les SAE. En revanche, ce sont les conditions de promotion et de parcours de ces SAE - quelque 900 agents - qui font l'objet de discussions interministérielles pour s'assurer qu'ils puissent avoir accès au corps de l'encadrement supérieur de l'État et donc au futur corps des administrateurs de l'État dans les conditions les plus favorables possibles. Comme je l'ai souligné dans mon propos introductif, c'est pour le Ministre et pour nous une priorité de tout premier plan.

Concernant la commission d'évaluation à laquelle il a été fait allusion, le décret en cours doit bien intégrer sa composition avec dix personnalités qualifiées et, si je ne m'abuse, quatre parlementaires, la mise en place étant prévue début 2022. Nous sommes en contact avec la Cour des comptes à propos de la composition et du rôle qu'elle doit y jouer.

Les rapports dont vous faisiez état, qui résultent de la loi du 4 août, seront naturellement fournis. Le Ministre s'est longuement exprimé à ce sujet. Nous pourrions vous transmettre d'autres éléments sur ce point.

S'agissant de l'audiovisuel, la relative modicité des moyens de France Médias Monde et de notre audiovisuel extérieur en général par rapport à ceux dont dispose la Deutsche Welle, pour ne pas mentionner nos partenaires britanniques ou autres, est un hommage à la qualité des agents et des contractuels qui servent notre audiovisuel extérieur.

Je vous donne naturellement entièrement raison concernant l'usage nécessaire du français dans toutes les organisations où notre langue est langue de travail. Nous y veillerons.

Monsieur Cadic, le service France Consulaire fonctionne depuis le 13 octobre. Il a répondu à ce jour à près de 1 500 appels et e-mails, avec un taux de « décroché » de 98,5 %. Le projet est que ce service soit étendu courant 2022 aux postes de l'Union européenne, et au monde entier, en 2023. Il est important de procéder au fur et à mesure pour nous assurer de la fiabilité du dispositif et tirer des leçons de l'expérience.

De notre point de vue, un service purement externalisé ne répondrait pas aux besoins s'il n'associait pas, comme France Consulaire, des agents du ministère ou des experts adaptés. Les moyens destinés à France Consulaire sont de 920 000 euros en crédits de paiement pour 2022, auxquels s'ajouteront 522 000 euros en provenance du Fonds interministériel pour la transformation numérique. Les choses sont bien engagées sur ce plan.

Mercredi 17 novembre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Action extérieure de l'État » -
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen
du rapport pour avis**

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Je souhaite tout d'abord adresser un hommage sincère aux personnels, titulaires, contractuels et agents de droit local, qui se dévouent depuis le début de la pandémie, sans retour vers leurs familles et leurs proches, pour porter au plus haut notre diplomatie et leur assurer notre reconnaissance. La pandémie et l'effondrement de l'Afghanistan ont montré à quel point leur engagement était essentiel, et a pointé les limites des politiques de restriction imposées depuis des années.

La stabilisation des effectifs du ministère se poursuivra en 2022 grâce à l'arrêt du programme « Action publique 2022 » visant la mutualisation et la réduction des fonctionnaires en poste à l'étranger, quel que soit leur ministère de rattachement. 12 millions d'euros sont prévus par le PLF pour faire face aux risques de change et d'inflation et 30 millions d'euros pour la revalorisation des métiers et carrières diplomatiques. Dans cette perspective, la création du corps des administrateurs de l'Etat ne doit pas fragiliser la capacité d'impact et de rayonnement de la diplomatie française. Et il faut trouver les conditions de modernisation de la fonction publique compatibles avec l'impératif d'une fonction publique diplomatique professionnelle et spécialisée. Trois conditions sont nécessaires :

- préserver la spécificité des concours d'Orient comme voie d'accès direct au Quai,
- améliorer les perspectives d'accès des secrétaires des affaires étrangères à l'encadrement supérieur du ministère
- et garantir la réalité du droit d'option qui sera proposé aux personnels.

J'en viens à la politique immobilière du ministère. Nous avons été entendus sur trois points cruciaux :

- la vente de biens pour entretenir le parc immobilier n'est plus considérée comme normale ;

- l'entretien du patrimoine immobilier fait désormais l'objet d'ouverture de crédits budgétaires, et bénéficie même cette année d'un apport non remboursable du compte d'affectation spéciale de 36 millions d'euros ;
- enfin et vous étiez un ardent partisan de cette évolution Monsieur le Président lorsque vous étiez rapporteur du programme 105, le ministère s'est doté de deux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), l'un pour l'administration centrale et les biens métropolitains, et l'autre pour le parc immobilier situé à l'étranger.

Là encore je me félicite que nos recommandations aient été suivies. Pour que ces évolutions puissent porter leurs fruits il faut :

- que le niveau des crédits de paiement inscrits annuellement soit de l'ordre de 80 millions d'euros ce qui correspond au besoin,
- que les autorisations d'engagement soient portées à un niveau encore supérieur. La programmation pluriannuelle de travaux rend nécessaire l'ouverture des autorisations d'engagement au bon niveau, en fonction des capacités de traitement des dossiers par les services et en fonction des SPSI dont le ministère s'est doté.

Nous sommes allés en mars faire un contrôle sur pièce et sur place des travaux menés dans le cadre du projet Quai d'Orsay XXI avec mon co-rapporteur André Gattolin. Nous en avons conclu que la fonction immobilière du ministère s'était professionnalisée, et qu'il convenait de lui donner les moyens de mener à bien ses missions.

Mes chers collègues, je vous propose d'adopter les crédits du programme 105.

M. André Gattolin, rapporteur pour avis. – Je m'attacherai essentiellement à la question des contributions internationales de la France aux grandes organisations mondiales, onusiennes et européennes notamment, parce qu'elles constituent une part très significative du programme 105. La quote-part de la France au budget de ces organisations a tendance structurellement à diminuer, en raison de nos résultats économiques au long cours et de la montée en puissance des pays émergents, passant pour le budget de l'ONU de 6,03% sur la période 2004-2006 à 4,43 % sur 2019-2021.

C'est un mouvement mécanique puisque le calcul de ces contributions obligatoires s'appuie sur le RNB par habitants, ce qui ne conduit pas à l'augmentation de notre quote-part. Pour rester dans le classement des 10 premiers contributeurs à l'ONU, il faudrait à l'avenir fournir un effort de plusieurs centaines de millions d'euros. Nous sommes au 9ème rang des contributeurs des agences onusiennes, avec une participation annuelle dix fois inférieure à la contribution américaine, 1er contributeur mondial avec 10,5 milliards d'euros par an. Arrivent ensuite l'Allemagne, au deuxième rang, avec une contribution près de 4 fois supérieure à la nôtre, puis, le Royaume Uni, le Japon, la Suède, la Norvège, le Canada, et les Pays-Bas. Notre classement en tant que contributeur devrait diminuer avec la progression de la Chine notamment. Cette évolution mécanique de nos contributions obligatoires a un impact négatif sur la capacité de la France à peser à l'avenir sur les orientations des organisations internationales. Un décalage important s'est créé au fil du temps et est perçu par nos partenaires comme par nos concurrents entre l'activisme diplomatique français et notre contribution réelle. Notre pays s'est retrouvé dans la gestion de

certaines crises humanitaires 10 fois moins disant que nos partenaires européens. Notre capacité d'entraînement vis-à-vis de nos partenaires européens pourrait s'en ressentir cruellement, alors que nos OPEX requièrent leur participation et celle des organisations internationales, pour que l'action militaire aboutisse à des solutions politiques durables. Ça a toujours été un paradoxe de la France, qui consacre beaucoup d'argent aux opérations militaires. La gestion *a posteriori* des crises revient à nos partenaires moins engagés militairement.

Face à cette situation, en 2021, 20,2 M€ de contributions volontaires ont été inscrits sur le programme 105, parmi lesquels 17,2 M€ de mesures nouvelles, auxquelles s'ajouteront 9,6 millions de mesures nouvelles en 2022 pour porter ces contributions volontaires du programme 105 à 29,8 M€. C'est important et il faut le souligner, le détail de la répartition de ces contributions volontaires est donné dans l'essentiel que vous avez eu. Je souligne simplement que 20,3 millions d'euros sont dédiés au renforcement de la sécurité internationale et 2,3 millions d'euros au programme des jeunes experts associés.

Ces choix traduisent bien notre vision en faveur d'une approche coopérative et multilatérale, à un moment où le mouvement d'affaiblissement et de contestation du système multilatéral est en voie d'accélération, malgré le réengagement de l'administration Biden, et alors que la France est attendue sur ce sujet. Il me paraît donc souhaitable que cet effort soit renforcé grâce à deux recommandations.

Il s'agit tout d'abord de l'inscription de cet effort de nos contributions volontaires dans la durée. Lorsque des effets de change permettent de retrouver une marge de manœuvre, elle ne doit pas intégralement captée par Bercy et bénéficier à la quote-part française. Que les gains ainsi réalisés permettent d'accroître l'influence française serait une mesure de bonne gestion.

La deuxième recommandation concerne la coordination des efforts des pays de l'Union européenne. Notre effort doit être conjoint entre pays européens, voire avec les États-Unis lorsqu'il s'agit d'objectifs partagés. La Chine est à la tête de 4 organisations onusiennes, ce qui est inhabituel dans l'histoire de l'ONU et pose question.

Nous devons pérenniser notre effort et renforcer nos coopérations. Notre effort ciblé sur quelques priorités à forts effets de levier pourrait être décuplé grâce à la coordination européenne. La France et l'Allemagne coordonnent d'ailleurs leurs interventions en faveur des jeunes experts associés des Nations unies. Cette coopération est d'autant plus importante que la Chine investit 20 fois plus dans ce domaine. Si les Européens ne regroupent pas leurs efforts, leur poids au sein des organisations internationales risque un déclin extrêmement rapide.

Enfin, comme mon collègue, je recommande un avis favorable de la commission sur les crédits que nous examinons ce matin.

Mme Michelle Gréaume. – Il est difficile de se satisfaire de la fin de la déflation des effectifs, alors que le Quai a fait face à la diminution de près de la moitié de ses agents en moins de 50 ans. La réforme du corps diplomatique qui conduit à la fusion dans le corps des administrateurs de l'État pose de réelles questions et l'on peut se demander à quoi ressemblera la prochaine génération des fonctionnaires du corps diplomatique. J'espère que la création de l'école diplomatique et consulaire soit à la hauteur des enjeux soulevés. Je vous rappelle que notre corps diplomatique est à la peine, certains postes ne sont pas pourvus, c'est

le cas notamment à Glasgow. Le groupe communiste votera donc contre l'adoption de la mission « Action extérieure de l'État » et contre l'avis sur le programme 105.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je remercie nos rapporteurs pour leurs analyses et les propositions formulées. Je rejoins toutefois ma collègue. Je trouve assez paradoxal d'envisager de se réjouir d'une stabilisation des moyens alors qu'une augmentation apparaît évidemment nécessaire. Nous voyons aujourd'hui que les équipes consulaires et diplomatiques sont en souffrance. On connaît nombre de *burn-out* de gens qui ont essayé de faire au mieux et qui ont cumulé des retards phénoménaux avec la fermeture des consulats pendant la pandémie et l'inadaptation des outils au télétravail. Nous devons avoir sur ces sujets une réflexion et devrions être plus revendicatifs pour soutenir ce réseau diplomatique qui fait des miracles. Nous observons des équipes qui sont *a minima* et qui continuent à fonctionner et à donner une belle image de notre pays. Il me semble que nous devons les aider en dénonçant le manque de moyens, ce que nous avons déjà fait. Cependant dénoncer en votant le budget année après année n'est peut-être pas la meilleure façon de procéder.

Je voulais également signaler que je suis en désaccord avec le terme de rapatriement, utilisé pour les 370 000 Français qui sont rentrés en France lors de l'épidémie. Cela n'a pas été un rapatriement. Un rapatriement c'est lorsque l'on met les gens dans un avion et qu'on les ramène en France. Les Français qui se trouvaient à l'étranger ont tous acheté leur billet pour rentrer en France, parfois ils ont dû l'acheter plusieurs fois parce que les vols ont été annulés. Ils ont vu leur retour facilité par le réseau diplomatique mais il n'y a pas eu de rapatriement en tant que tel. Nous en avons discuté avec le ministre qui avait utilisé ce terme au départ, ce qui avait créé un mouvement de foule vers les consulats qui n'étaient pas en mesure de le gérer, faute d'avoir des avions à disposition.

Mon dernier point concerne la réforme en cours du réseau diplomatique. Il faut que nous fassions très attention. Nous avons un réseau diplomatique qui a fait ses preuves depuis très longtemps. Il ne faut pas casser ce qui marche. Je comprends la tentation qui consiste à montrer qu'une grande réforme est en cours, mais il convient d'être très attentif à la façon dont ceci va être mené. Être en poste à l'étranger, ce n'est pas être en poste en préfecture et en changer tous les trois ans. Quand on passe d'un poste comme Bagdad au Luxembourg, ce n'est pas du tout le même travail pour le diplomate qui est en charge du fonctionnement du poste. Je crois qu'il y a une spécificité diplomatique et j'encourage notre commission à être très vigilante à ce qui est fait dans la réforme en cours. Nous devrions la suivre de façon très précise. Nous avons un outil qui s'appelait l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) qui a été supprimé, il a fallu trois ans pour trouver un nouvel outil qui n'est pas du tout satisfaisant. On a cassé un outil pour ensuite seulement se demander ce qu'on allait faire. Ne laissons pas casser l'outil diplomatique sans réfléchir d'abord à ce qui va en être fait, il est trop précieux et trop important pour nous.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. – Je suis tout à fait d'accord, cette réforme du corps diplomatique nous préoccupe et c'est pour cela que nous avons énuméré trois conditions pour que la réforme soit encadrée. Nous savons qu'il nous faut être pugnaces, nous l'avons été sur d'autres sujets et nous avons été entendus. Notre commission, sous la direction de notre Président, l'est et elle obtient des résultats.

M. André Gattolin, rapporteur pour avis. – Après la diminution de 3 000 emplois depuis 2007, les effectifs sont stabilisés et 43 ETP seront créés en 2022, dont 40 apprentis. À cela s'ajoute les 30 millions prévus pour la valorisation des métiers et des carrières diplomatiques. Lorsque j'ai assisté à l'examen des crédits de la mission « Action

extérieure de l'État » par la commission des finances, la tonalité était très différente, ce à quoi je ne m'attendais pas vu les efforts incroyables qui ont été faits et qui perdurent puisque 80 % des personnels en poste à l'étranger sont encore sur des horaires atypiques. Il y a eu un effort absolument incroyable des personnels et je trouve regrettable que nos collègues aient une vision aussi strictement comptable de quelque chose qui est essentiel par rapport à notre souveraineté et notre place au sein du concert international.

M. Christian Cambon, président. – Je voudrais abonder dans le sens de ce qui a été dit sur deux sujets. Je partage le sentiment exprimé sur la façon dont la commission des finances examine nos crédits, tant dans le domaine de la défense que dans celui des affaires étrangères. Il faut que notre commission garde sa totale indépendance dans son appréciation. Nous sommes libres d'exprimer notre vote. Nous faisons un travail différent du leur, et chaque commission doit pouvoir exercer ses compétences comme elle l'entend.

Je donne écho aux inquiétudes évoquées sur la réforme des grands corps de l'État. Les remarques faites pour le corps diplomatiques touchent aussi, à mon avis, le corps des préfets. Comme d'habitude, selon la formule hélas usée « quand ça marche, on pourrait faire en sorte que cela ne marche plus ». C'est un réflexe typiquement français. Je me fais l'écho de l'émotion qui agite le corps diplomatique, que ce soit d'anciens diplomates plus libres de parole, ou des diplomates en poste, qui espèrent que le Sénat prendra position sur ces sujets. Il y a une spécificité dans les métiers diplomatiques, des compétences indiscutables, une organisation du temps de travail, un dévouement personnel, l'acceptation de l'expatriation. Je cherche encore vainement la justification d'une telle réforme. C'est un sujet sur lequel nous devons approfondir notre réflexion.

M. Jean-Marc Todeschini. – Sur ce sujet, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères n'a pas pesé, c'est la ministre de la transformation et de la fonction publique qui a remporté les arbitrages. C'est vraiment un sujet qu'il faut regarder de près, nous serons très attentifs aux nominations après cette réforme. Cela va être une catastrophe pour la diplomatie française et un renforcement du fait du prince. Les hauts fonctionnaires sont là pour servir l'Etat et le gouvernement quel qu'il soit.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Pour illustrer ces propos, en 2017, le gouvernement avait suggéré la nomination de 21 consuls généraux. Les syndicats du Quai d'Orsay s'y étaient opposés très justement. Cela avait été d'autant plus mal reçu qu'un consul général est un chef d'équipe qui doit avoir de l'expérience. Cette mesure était tout à fait inhabituelle.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour avis

M. Ronan Le Gleut, rapporteur pour avis. – Monsieur le président, mes chers collègues, le budget du programme 185 sera en légère progression, de +2%, l'an prochain. C'est une source de satisfaction, même si nous aurions souhaité une véritable relance de la politique d'influence française.

En la matière, en effet, nous ne soutenons pas les appels à la rigueur budgétaire : notre commission est bien placée pour constater à quel point les luttes d'influence sont devenues un enjeu majeur dans la compétition internationale.

Je dirai même, pour reprendre la formule du nouveau chef d'état-major des armées, que la diplomatie culturelle et d'influence est l'un des instruments à notre disposition pour « gagner la guerre avant la guerre ».

La France a la chance de pouvoir déployer sa politique d'influence à partir d'un réseau historique universel qui a peu d'équivalents au plan mondial. Il s'agit aujourd'hui de saisir les opportunités offertes par ce réseau, et d'éviter à tout prix un repli, synonyme de recul, non seulement pour la francophonie, mais aussi pour nos valeurs et pour notre économie, car tous ces aspects - la langue, la culture, l'économie - sont bien sûr liés.

Dans ce contexte, nos préconisations sont les suivantes :

S'agissant de l'enseignement français à l'étranger, la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est, certes, stable, mais la trésorerie de l'agence sera très sollicitée, à hauteur de 10 M€ pour abonder les crédits d'aide à la scolarité, et de 10 M€ supplémentaires, en faveur du Liban. L'AEFE anticipe par conséquent une diminution substantielle de sa trésorerie. Or celle-ci lui sert aussi à venir en aide aux établissements en difficulté.

Ces ponctions sont d'autant plus préjudiciables que l'Agence ne peut pas emprunter, en dehors du système des avances de l'Agence France Trésor c'est-à-dire à l'échelle d'un an.

Nous souhaitons que l'Agence soit autorisée à emprunter à moyen et long terme pour financer ses opérations immobilières. C'est indispensable pour atteindre l'objectif de doublement des effectifs à l'horizon 2030. Au rythme actuel, cet objectif serait atteint en 2053... Il faut maintenant donner un coup d'accélérateur, en veillant à ne pas nuire à la qualité de l'enseignement.

Notre rapport souligne par ailleurs les risques qui pèsent sur l'enseignement français au Liban. Ce réseau, qui compte 55 établissements et représente 16 % des effectifs mondiaux, a bénéficié d'aides importantes en 2020 puis en 2021. Mais en 2022, aucun crédit budgétaire spécifique n'est programmé, en dehors du prélèvement que je viens de mentionner sur la soule de l'AEFE. Cela ne nous paraît ni suffisant, ni pérenne.

Le ministère partage notre constat d'un risque d'effondrement de l'enseignement français au Liban. Des crédits budgétaires doivent donc être programmés. Par ailleurs, le concours de l'État au Fonds pour les écoles francophones chrétiennes au Moyen-Orient doit être reconduit et renforcé.

Enfin, nous demandons que le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AEFE nous soit rapidement transmis. Le précédent COM a expiré en 2018... Le droit de regard du parlement sur la stratégie mise en œuvre, institué par la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'État, est mis à mal par l'absence de nouveau COM. L'objectif de doublement des effectifs imposerait, au contraire, que nous puissions porter un jugement éclairé sur la stratégie suivie.

Nous demandons, enfin, que ce COM soit gage de prévisibilité, c'est-à-dire qu'il prévoie une trajectoire de moyens suffisants dans la durée pour atteindre les objectifs.

Sous réserve de ces remarques, et de celles que va maintenant présenter André Vallini, nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce budget.

M. André Vallini, rapporteur pour avis. – Monsieur le président, mes chers collègues, après l’enseignement français, le réseau culturel est un autre atout majeur de notre diplomatie d’influence.

Le budget et les effectifs du réseau culturel public sont globalement stables, ce qui est satisfaisant compte-tenu du contexte économique. Mais nous souhaitons que le réseau soit préservé, afin que la conjoncture n’ait pas d’effet structurel à long terme, et que la capacité de notre diplomatie culturelle à remonter en puissance soit préservée.

Or, en 2019, le ministère a fermé 3 instituts français (Amérique centrale, Brésil et Canada). Deux antennes ont par ailleurs été supprimées, à Stavanger en Norvège et à Valence en Espagne. Nous le regrettons. En dehors des recettes issues des cours de langue française, le potentiel de ressources propres de ces instituts n’a-t-il pas été sous-exploité ?

La question du statut des établissements à autonomie financière est en voie de résolution, dans le cadre de l’examen de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Ce point est resté incertain pendant plusieurs années, suite aux réserves émises par la Cour des comptes. Il faut que cette clarification permette de dynamiser et de diversifier les ressources des instituts français, lorsque les seuls cours de langue ne permettent pas une rentabilité suffisante.

Le soutien aux alliances françaises en difficulté doit par ailleurs se poursuivre.

S’agissant de l’accueil des étudiants étrangers, en dix ans, la France est passée du 3^e au 7^e rang des pays d’accueil. Alors qu’elle était auparavant le premier pays non anglophone à accueillir des étudiants étrangers, elle est désormais devancée par l’Allemagne, la Russie et le Canada. Le prochain pays qui risque de passer devant la France, ce sont les Émirats Arabes Unis. La Turquie et l’Arabie saoudite font des efforts considérables pour attirer des étudiants étrangers.

Les bourses étudiantes sont l’un des rares postes en augmentation de ce budget. Deux réserves toutefois à ce sujet :

- d’une part, il ne s’agit que d’un retour au niveau antérieur à la pandémie de covid-19 ;

- d’autre part, la Cour des comptes a mis en évidence un écart, de l’ordre de 10 M€ en 2018, entre le montant prévu pour les bourses d’études et le montant effectivement consommé.

La Cour des comptes a souligné aussi la dispersion de la gouvernance de cette politique d’accueil et, en particulier, l’insuffisante coordination entre le ministère, les ambassades, les établissements d’enseignement supérieur, et Campus France. Cette politique doit donc être revue. Nous proposons l’instauration d’une marque dédiée, bien visible, et un recrutement mondial selon des critères unifiés.

Comme pour l’AEFE, le contrat d’objectifs et de moyens de Campus France se fait attendre. La pandémie ne peut pas tout justifier, et surtout pas un manque de considération pour le Parlement. C’est le contraire qui devrait prévaloir, alors que les opérateurs de l’action extérieure de l’État sont contraints de revoir en profondeur leurs stratégies.

Je terminerai en évoquant le tourisme. Le programme 185 porte en effet la subvention de l'État à l'agence Atout France. La pandémie a eu des effets dévastateurs : alors que nous espérions atteindre une cible de 100 millions de touristes internationaux par an, ce sont 40 millions de touristes qui sont venus en France en 2020, et probablement 50 millions cette année même si la reprise de la pandémie introduit des incertitudes. Les recettes tirées des visas ont fortement baissé. Or ces recettes viennent abonder chaque année le budget opérationnel d'Atout France. Une rallonge budgétaire est donc nécessaire, pour ne pas rater le tournant de la reprise du tourisme. Des pays – la Grèce, l'Espagne – font des efforts considérables pour attirer les touristes grâce à des campagnes de communication de grande ampleur

Sous ces réserves, je serai moi aussi favorable à l'adoption de ce budget pour 2022.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je partage les analyses des rapporteurs, notamment concernant le Liban.

Vous avez indiqué que la France était passée de la troisième à la septième place du classement des pays d'accueil des étudiants étrangers. Quelles sont les raisons de ce recul ? Le processus d'obtention des visas, la non-reconnaissance de certains vaccins sont-ils en cause ?

L'Institut français d'Oslo est aujourd'hui réduit à quelques bureaux et ses professeurs de langue ont été licenciés. Une école privée a été créée. Cet institut français n'a donc plus de ressources. N'aurions-nous pas intérêt à analyser de plus près les causes de ces fermetures ? À chaque fois, c'est la France qui disparaît, de façon non seulement physique mais aussi hautement symbolique.

M. André Vallini, rapporteur pour avis. – Ces fermetures sont en effet très dommageables pour l'image de la France mais aussi pour son économie. Quand la présence française recule, la France se rétracte globalement. Plus on diminue les moyens des instituts français, plus ils sont contraints de réduire leur activité, ce qui conduit finalement à les fermer.

Concernant l'accueil d'étudiants étrangers, l'augmentation des frais d'inscription a pu jouer. Il faut se préoccuper aussi de l'image que l'actuelle campagne électorale donne de la France à l'étranger.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur pour avis. – Les fermetures d'instituts français et la stabilité des budgets doivent être analysées au regard des luttes d'influence qui existent au plan mondial. La Chine a, en particulier, créé en 2004 le réseau des instituts Confucius qui compterait aujourd'hui 525 instituts dont 18 en France. Ce réseau s'insère au sein d'universités étrangères tout en restant contrôlé par un organisme émanant de l'administration chinoise. C'est dans ce contexte global qu'il faut analyser la diplomatie culturelle et d'influence de la France.

M. Jean-Marc Todeschini. – Disposez-vous de chiffres sur l'orientation, après le baccalauréat, des élèves de l'enseignement français à l'étranger ? Au Liban, en particulier, il semble que les élèves de l'enseignement français partent bien souvent vers des universités américaines. Pour que cet enseignement français porte ses fruits, il est essentiel que les élèves poursuivent leurs études dans le système français.

M. André Vallini, rapporteur pour avis. – La Chine, la Turquie, la Russie, l'Arabie saoudite font des efforts considérables pour attirer des étudiants. Une prise de conscience est nécessaire.

M. Christian Cambon, président. – La problématique est bien connue : les déclarations sont ambitieuses mais les moyens ne suivent pas. À Vienne, par exemple, la vente du palais Clam-Gallas a des impacts en termes de rayonnement. Le Qatar y a fait son ambassade. Cela donne le sentiment d'un déclasserement de la France.

La liste des cessions immobilières est impressionnante, alors même que le Ministre nous avait indiqué que ce mouvement serait stoppé. La pression de Bercy se fait probablement sentir.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur pour avis. – En 2020, sur 17 955 bacheliers, 9 400 élèves scolarisés dans un établissement homologué ont accepté une proposition d'admission dans l'enseignement supérieur français.

Mme Hélène Conway-Mouret. – À ce sujet, nous avons signalé des difficultés avec Parcoursup.

Pour revenir sur le sujet des cessions, Bercy a été jusqu'à demander la vente d'une ambassade qui nous avait été donnée par les autorités du pays concerné... Là encore, cela donne une image déplorable.

M. Christian Cambon, président. – Comme ce fut longtemps le cas pour les forces armées, les moyens reculent chaque année, jusqu'au moment où il deviendra évident que l'on a été au-delà du raisonnable. Ce sujet devrait être davantage présent dans le débat public, d'autant que nous parlons d'un budget de trois milliards d'euros, relativement raisonnable à l'échelle de l'État, mais contribuant directement au rayonnement de la France.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis

M. Bruno Sido, rapporteur pour avis. – Monsieur le président, mes chers collègues, avant de vous présenter avec mon collègue Guillaume Gontard nos observations sur les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », je voudrais rappeler combien nos compatriotes établis hors de France ont été depuis 2020 fortement impactés par les vagues successives de la pandémie de Covid, à la fois brutalement et de manière très aléatoire selon les pays. Le gouvernement avait rapidement réagi en ouvrant 100 M€ de crédits supplémentaires en faveur de l'aide à la scolarité et du secours occasionnel de solidarité (SOS-Covid). J'en profite pour saluer la mobilisation des agents de nos 207 postes consulaires. Ils ont notamment rendu possible la vaccination de 60 000 Français établis hors de France, sont venu en aide à environ 87 000 bénéficiaires de l'aide ponctuelle SOS-Covid.

Il faut préciser, comme l'a rappelé le ministre lors de son audition que le soutien aux Français de l'étranger les plus démunis se poursuivra en 2022. La crise sanitaire n'est donc pas encore derrière nous.

De plus, l'année 2022 se caractérisera par l'organisation des élections présidentielles et législatives, ces dernières devant faire l'objet pour la première fois d'un scrutin électronique. L'affectation d'une enveloppe spécifique de 13,3 millions d'euros en provenance du ministère de l'intérieur est prévue pour couvrir ces frais supplémentaires.

Aussi, au sortir de ces deux années, 2020 et 2021, qui auront mobilisé des crédits supplémentaires pour faire face aux effets de la crise sanitaire, ma première observation est celle d'un certain étonnement. En effet, on ne peut que s'étonner que, à périmètre constant et déduction faite des crédits dédiés aux élections, le budget du programme 151 baisse de 3 % par rapport à la loi de finances pour 2021 pour s'établir à 360,9 millions d'euros. Ce niveau est très inférieur aux crédits consommés en 2020, qui étaient de 398,4 millions d'euros. Alors que l'administration consulaire retrouve progressivement son activité antérieure au Covid et que le ministre a donc confirmé le maintien des aides en 2022, avec mon co-rapporteur, nous exprimons deux préoccupations majeures :

- d'abord le risque de sous-budgétisation de plusieurs dispositifs d'aide pour continuer à faire face à la crise sanitaire, mon collègue vous en dira un mot ;
- ensuite le bon déploiement des réformes de modernisation de l'administration consulaire.

Sur ce second point, j'ai échangé avec la direction des Français de l'étranger plusieurs préconisations et pistes de réflexion pour accélérer le rythme de déploiement du nouveau Service France Consulaire à l'Union européenne et au reste du monde. Par ailleurs, il me semble important de rappeler que le processus de dématérialisation des services ne doit pas pour autant conduire à négliger la sécurisation et l'amélioration de l'accueil des usagers lorsque leur présence physique reste indispensable. À cet égard, il faut rappeler que le Service France Consulaire n'est compétent que pour répondre aux demandes d'informations générales. Chaque consulat demeure en charge du suivi des dossiers individuels et des visas. L'expérience de la crise sanitaire montre que le maintien d'un accueil physique reste fondamental.

Par ailleurs, nous avons identifié des marges de progression qui ne semblent pas prises en compte dans les objectifs de dématérialisation. Je propose, à l'image de ce qui existe déjà pour les Britanniques à l'étranger, d'étudier avec le ministère de l'Intérieur la possibilité d'expérimenter pour les Français la dématérialisation totale des demandes de renouvellement de pièces d'identité. De même, pourquoi maintenir l'envoi postal de la propagande électorale à l'étranger qui est coûteux et peu fiable dans de nombreux pays. Là encore je propose d'étudier la possibilité d'une transmission par voie électronique pour les élections organisées hors de France.

Le processus de modernisation du service public consulaire me semble donc encore devoir être clarifié. Sous ces réserves, je formule un avis favorable à l'adoption des crédits de ce budget pour 2022.

Je passe maintenant la parole à mon co-rapporteur.

M. Guillaume Gontard, rapporteur pour avis. – Monsieur le président, mes chers collègues, j'ajouterai aux préconisations de Bruno Sido sur l'organisation des élections présidentielles et législatives qu'il faudra tout particulièrement veiller au maintien de bureaux de vote physique pour les élections législatives où le scrutin numérique sera également mis en

place, des problèmes ayant été relevés dans plusieurs pays lors des dernières échéances électorales, ce qui pose de sérieux problèmes démocratiques.

J'en viens maintenant à nos sujets de préoccupations budgétaires.

Le budget pour 2022 ne peut être fixé indépendamment des constats effectués sur les dépenses réelles des deux exercices précédents que sont l'année 2020, au début de la crise Covid, et l'année en cours 2021 où nous constatons que le nombre de bénéficiaires d'aides sociales a continué à augmenter.

Il faut rappeler que le niveau des dépenses consommés en 2020 s'est établi à 398,4 millions d'euros, soit 25,9 millions d'euros de plus que le montant voté en loi de finances initiale pour 2020. Nos auditions ont de plus confirmé le dépassement en cours d'année des crédits prévus pour 2021 de plusieurs dispositifs d'aide. Dans ces conditions, le budget pour 2022 présente un risque de sous-budgétisation de plusieurs dispositifs d'aide pour continuer à faire face à la crise sanitaire.

J'émet avec mon co-rapporteur plusieurs points de vigilance :

- S'agissant de l'aide à la scolarité : nous constatons une sous-budgétisation volontaire devant être complétée par l'excédent de trésorerie de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Le ministère évalue à 71 millions d'euros la « soule » mobilisable par l'AEFE pour compléter la dotation budgétaire. Cette situation semble soutenable à court terme, mais ce système ne peut pas être pérenne.

- Concernant les aides sociales et le maintien en 2022 du SOS-Covid, il y a un risque majeur de dépassement de crédits en cours d'année. De l'avis même de l'administration consulaire, indépendamment de la crise sanitaire, une partie des Français résidant à l'étranger continue à se paupériser notamment par les effets de crises locales au Venezuela, en Égypte, au Brésil, en Argentine et au Liban. En 2020, le total général de l'aide sociale a atteint un niveau de consommation de 17,8 millions d'euros. Depuis, le nombre de bénéficiaire du dispositif SOS-Covid ne cesse de progresser. Dans ces conditions, la prévision de dépense globale de 15,2 millions d'euros pour 2022 risque d'être insuffisante.

- Le constat est le même pour les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES). La budgétisation de 1,4 million d'euros est insuffisante. Le besoin excède déjà la prévision si l'on se réfère au niveau de consommation des crédits de 2020 (2,17 millions d'euros pour 108 associations) et de l'année 2021 en cours où, d'ores et déjà 1,7 million d'euros ont été versés.

- Enfin, je voudrais évoquer le dispositif d'aide de la caisse des Français de l'étranger (CFE). La situation sanitaire a également entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires de la 3^e catégorie dite « aidée », qui a pour objet de permettre aux Français expatriés les plus démunis de bénéficier de la protection sociale offerte par la CFE tout en s'acquittant d'une cotisation minorée. On compte actuellement plus de 2 000 bénéficiaires, mais de l'avis même du directeur de la caisse, ce dispositif ne semble pas suffisamment connu des Français les plus démunis. En 2020, la dotation initiale de 380 000 € avait été portée à 960 000 € pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'adhérents et mieux équilibrer entre l'État et la caisse le coût global du dispositif qui s'établit aujourd'hui à 3,8 millions d'euros. D'une part, nous incitons la CFE et l'administration consulaire à mieux faire connaître le dispositif, sous réserve de la revalorisation par le Gouvernement de la dotation

prévue pour 2022 dont le montant de 380 000 € apparaît d'emblée insuffisant. D'autre part, la possibilité d'une augmentation pérenne de la contribution de l'État devrait être étudiée, puisque comme nous l'avons dit, l'État ne prend aujourd'hui en charge que 10 % du dispositif contre 50 % lors de sa création. Le modèle de financement actuel pose de sérieuses questions pour l'avenir, d'après le directeur de la caisse.

Au final, mon constat sur tous les points évoqués est que ce budget pour 2022 est en baisse et ne tient pas compte des besoins réels et des perspectives de dépenses. C'est pourquoi, à titre personnel, je m'abstiendrai sur le vote de ce budget.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je pense que, comme pour la réforme de la haute fonction publique, nous pourrions engager un travail sur le vote électronique car nous testerons à grande échelle un mode de scrutin dont l'analyse sera utile pour une éventuelle adaptation au niveau national. En revanche, je ne suis pas d'accord avec la préconisation de dématérialisation totale des demandes de renouvellement des pièces d'identité. Il faut réaliser qu'un grand nombre de nos compatriotes ne sont pas connectés pour raisons diverses, de génération ou de manque de réseau dans leur pays de résidence. Si on dématérialise complètement la propagande électorale, cela priverait certains électeurs d'une communication qui par ailleurs n'existe pas dans les médias. Plus généralement, faisons attention aux limites de la dématérialisation. On en voit les conséquences dans les consulats où il n'y a plus de standard téléphonique pour prendre rendez-vous.

Pour les bourses scolaires, je voudrais dénoncer ce qui se fait au niveau local sur des économies volontaires de certains postes qui ne dépensent pas totalement les enveloppes qui leur sont attribuées pour justifier à Paris de leur bonne gestion. Cela au dépend des familles qui déscolarisent leurs enfants. C'est très malheureux.

Mme Michelle Gréaume. – Ce rapport point les insuffisances de ce budget dont la légère augmentation concerne une mission ponctuelle, celle des élections. À périmètre constant, les crédits baissent. J'ai une préoccupation concernant le fait d'encourager le Gouvernement à accélérer la dématérialisation des services consulaires. La plateforme téléphonique commune est intéressante, mais elle ne doit pas conduire à fermer les antennes consulaires. Il faudrait que la dématérialisation soit une possibilité et non une obligation pour les usagers car certains d'entre eux ne peuvent accéder aux procédures à distances.

M. Rachid Temal. – Le vote électronique pose la question de la sécurité. Je rappelle qu'il avait été tenté puis retiré. Face aux risques d'attaques quelles sont les garanties apportées par l'administration consulaire ? Sur les autres points, effectivement 100 % des crédits affectés aux bourses scolaires ne sont pas attribués. C'est un sujet récurrent mais aussi compliqué. Concernant la dématérialisation, je vous invite à lire un excellent article du journal Le Monde sur la question du service public que l'on veut choisir pour répondre vraiment aux besoins.

M. Bruno Sido, rapporteur pour avis. – Concernant le vote électronique, chacun sait que cela peut apporter une réponse à l'abstention importante et favoriser le vote. Je suis tout à fait d'accord avec ma collègue Hélène Conway-Mouret pour analyser et faire le bilan du scrutin en ligne par internet qui ne s'appliquera, je le rappelle, qu'aux élections législatives.

L'administration poursuit surtout la dématérialisation des pièces d'état-civil, mais pas des passeports et des cartes d'identité. La question du renouvellement des passeports

provient d'un échange sur la situation à Londres où le consulat est mal équipé pour recevoir le public. Cela dit, les Britanniques ont de leur côté réussi à dématérialiser la procédure de renouvellement des passeports. Au Royaume-Uni, les Français doivent se déplacer à Londres même s'ils habitent au nord de l'Ecosse. Et encore, il s'agit d'un pays où les moyens de communication fonctionnent. Je précise que la préconisation ne concerne que la possibilité d'expérimenter une telle procédure dématérialisée, pas l'obligation d'y recourir.

M. Guillaume Gontard, rapporteur pour avis. – Je suis d'accord avec les remarques qui ont été faites sur le vote électronique. L'expérience du vote aux élections consulaires qui se sont tenues en mai dernier a ainsi révélé des problèmes. Car pour qu'il y ait vote électronique, il faut aussi des bureaux de vote physique. Or nous n'avons pas été en capacité d'en organiser partout ce qui représente autant de manquements. Par ailleurs, je ne souhaite pas l'installation d'un vote à 100 % numérique.

Le numérique peut être intéressant pour d'autres usages également, par exemple les passeports, mais pour de nombreuses demandes qui peuvent être très complexes, il faudra toujours préserver un accueil physique. Cela nécessite des moyens sur lesquels il faudra toujours être vigilant.

M. Christian Cambon, président. – Nous allons procéder au vote global sur les trois rapports pour avis de l'action extérieure de l'État.

M. Jean-Marc Todeschini. – Le groupe socialiste s'abstiendra. Il s'agit d'une abstention de vigilance, certains crédits étant en hausse et d'autres en baisse. Cette vigilance s'impose car nous n'aurons probablement pas de débat en séance publique.

M. Christian Cambon, président. – Je mets aux voix les trois avis favorables formulés par les rapporteurs des programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis. – Les crédits consacrés à l'aide publique au développement connaissent à nouveau une forte hausse d'une loi de finances à l'autre. Les crédits de paiement des deux programmes 110 et 209 croissent en effet d'environ 25%. La cible des 0,55% du RNB consacrés à l'APD en 2022, fixée par la loi du 4 août 2021, sera atteinte.

La progression des crédits budgétaires résulte d'abord de celle des engagements multilatéraux, en particulier à travers l'initiative ACT-A pour faire face à la crise sanitaire et économique. Mais elle correspond également à une forte progression de notre aide bilatérale.

C'est d'abord notre aide humanitaire qui poursuit sa remise à niveau, atteignant 500 millions d'euros en 2022. Il s'agit d'une progression de près de 170 millions d'euros par rapport à 2021, qui concerne tous les aspects de l'aide humanitaire. Nous corrigeons ainsi ce qui constituait, par rapport à nos partenaires, un point faible de notre politique de solidarité internationale.

Deuxième aspect en progression sur le bilatéral : les dons de l'AFD et les crédits que celle-ci octroie aux ONG. Si l'on y ajoute les crédits gérés directement par le ministère, ce sont plus de 900 millions d'euros de dons qui pourront être consacrés à des projets de développement en 2022.

En revanche, après les fortes hausses de ces dernières années, le PLF confirme la stabilisation à environ un milliard d'euros des autorisations d'engagement accordées à l'AFD pour faire des prêts. Cette évolution est due à deux facteurs : d'une part, le plan d'activité de l'agence a été revu à la baisse avec le COVID, d'autre part, il a été décidé de stabiliser son activité à environ 12 milliards d'euros par an. La conjoncture donne donc l'occasion à l'agence de modifier sa « culture d'entreprise », orientée depuis des années vers une augmentation permanente des octrois dans les pays émergents. L'AFD devra désormais mettre davantage l'accent sur la consolidation de ses interventions et sur l'évaluation de leur efficacité. En outre, l'agence a beaucoup embauché récemment, passant de 1 870 à 2 400 agents entre 2016 et 2020, soit 28% d'augmentation : il faudra donc gérer une masse salariale plus lourde tout en freinant son activité.

Après avoir ainsi tracé les grandes lignes du budget de la mission APD pour 2022, je souhaiterais évoquer le contexte dans lequel notre politique de solidarité internationale va continuer à se déployer l'année prochaine dans les pays prioritaires en Afrique.

Ce contexte est marqué par des problèmes sécuritaires persistants et des problèmes politiques qui se multiplient. Les problèmes sécuritaires ne nous ont certes pas empêchés d'augmenter nos interventions au Sahel. En 2020, ce sont 348 M€ qui y ont été décaissés par l'AFD. Lors du Sommet de N'Djamena des 15 et 16 février 2021, les chefs d'Etat du G5 Sahel se sont engagés à accélérer le déploiement des administrations et des services sociaux dans le cadre d'un « sursaut civil et politique » soutenu par la France, en particulier dans la zone des 3 frontières.

Une partie de ces efforts est cependant remise en cause par les deux coups d'Etat intervenus au Mali. Le non-respect par la junte du cadre politique de la transition, ainsi que les discussions entre les autorités maliennes et la société militaire privée russe Wagner, n'ont fait qu'aggraver la situation. Dans ces circonstances, quelle doit être notre attitude ? Pour le moment, la France et l'ensemble de ses partenaires de l'Union européenne ont soutenu la position de fermeté adoptée par la CEDEAO, qui vient de décréter des sanctions individuelles. Ceci a conduit à la suspension de notre aide budgétaire (10 M€) pour l'année 2021. Nous avons également agi pour que la Banque mondiale annule un projet de 250 millions d'euros à Bamako, ce qui constitue une mesure très forte. Cependant, les projets de développement déjà en cours, au profit des populations, n'ont pas été interrompus. En tout état de cause, nous devons suivre la situation de très près car nous savons bien que notre aide n'aurait aucune efficacité à long terme si le nouveau régime ne revenait pas à la légalité et ne reprenait pas sa place dans les instances économiques régionales.

Le problème est d'ailleurs plus général. Nous rencontrons les mêmes difficultés en Guinée après le coup d'Etat du 5 septembre dernier et au Soudan après celui du 25 octobre,

pays où nous venons de suspendre l'annulation de la dette. La situation très dégradée en Libye ou encore en Éthiopie soulèvent également de nombreuses difficultés pour notre aide. Encore une fois, celle-ci ne peut en effet être efficace que si des conditions minimales de sécurité et de bonne gouvernance sont réunies.

Dernier point que je voulais signaler, mais que Rachid Temal abordera aussi : le processus de création de la nouvelle commission d'évaluation ne semble pas aller dans le bon sens. D'après nos informations, elle risque de trop d'appuyer sur les services déjà existants au sein des ministères, ce qui ne serait pas cohérent avec l'objectif d'indépendance.

Sous réserve de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « APD ».

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis. – Je souhaiterais d'abord apporter un complément s'agissant des moyens consacrés par le PLF 2022 à l'aide publique au développement. Comme Hugues Saury l'a expliqué, les crédits de la mission sont en forte hausse, ce dont nous nous félicitons : il est indispensable de mettre davantage d'argent sur la table pour soutenir le développement de certains pays, surtout en Afrique ; c'est bien notre intérêt partagé avec ce continent dont nous sommes voisins et qui affronte actuellement de multiples crises. Il faut également faire face à la concurrence des Russes, des Chinois ou encore des Turcs.

En revanche, en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires, le produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) qui alimente l'APD est toujours plafonné à 528 millions d'euros, quand le produit total de la taxe a été de 1,7 milliard d'euros en 2020 et devrait rester stable en 2021. Au-delà de 528 millions d'euros, tout va au budget général : c'est une véritable manne pour Bercy. Pourtant, dès l'origine, la TTF devait constituer une contrepartie en termes de solidarité internationale au développement de la finance. Il est regrettable que cette situation se prolonge un an de plus ; espérons que le rapport prévu par cette même loi nous soit remis assez tôt pour que nous puissions faire évoluer les choses dans la prochaine loi de finances, d'autant que nous ne pouvons pas compter sur la taxe sur les billets d'avion (TSBA).

Deuxième aspect que je souhaitais aborder : la mise en œuvre, précisément, de la loi de programmation du 4 août 2021. En effet le Parlement, et singulièrement le Sénat, l'ont profondément amendée : il importe donc de suivre attentivement son application. Nous avons donc posé la question de cette mise en œuvre à l'ensemble des personnes que nous avons auditionnées, y compris le ministre ici même.

Du côté des points positifs, il faut citer la progression des dons-projets, conformément à ce que nous avons prévu dans l'article premier. Par ailleurs, Rémi Rioux nous a indiqué qu'il considérait que la loi avait bel et bien modifié le mandat de son agence. En effet, comme nous l'avons prévu dans l'article 10 de la loi, le mandat de l'AFD n'est plus binaire : pays en développement/outre-mer, mais ternaire : pays les plus pauvres/pays émergents/outre-mer. C'est une clarification essentielle, qui acte que l'aide aux pays pauvres, qui passe davantage par des dons, n'a rien à voir avec le financement du développement durable dans les pays émergents. Le directeur général de l'AFD s'est engagé à nous rendre compte de l'activité de l'agence en suivant cette nouvelle organisation de ses missions, ce qui est un élément positif.

Autre changement dû à la loi et déjà partiellement mis en œuvre : le principe de la restitution des biens mal acquis. Un nouveau programme budgétaire n°370 a en effet été créé au sein de la mission APD pour accueillir les fonds issus de la vente de ces biens. Il sera doté de crédits au fur et à mesure de l'encaissement des fonds par l'Agence de recouvrement des biens saisis et confisqués. C'est un progrès très important, grâce auquel nous rejoignons les rares pays (Suisse et États-Unis) qui ont déjà ce système.

En ce qui concerne les aspects moins positifs, nous ne disposons toujours pas du rapport sur le criblage des bénéficiaires de l'aide prévu par la loi, qui devait nous arriver le 4 novembre. Il semblerait que les ministères ne parviennent pas à se mettre d'accord. Nous sommes assez inquiets sur ce sujet. Par ailleurs, comme l'indiquait Hugues Saury, ce que l'on nous dit sur la création de la commission d'évaluation est un peu inquiétant. Il serait question qu'elle fasse réaliser ses études par les services d'évaluation déjà existants au sein du Quai d'Orsay, de Bercy et de l'AFD. Ce serait alors un simple donneur d'ordre. Ce n'est pas du tout la lettre ni l'esprit de ce que nous avons voté. Nous avons demandé au directeur du développement durable de faire part de nos fortes interrogations au ministre sur ce point. Il y va de l'indépendance et de la crédibilité de cette commission.

Sous réserve de l'ensemble de ces remarques, je vous propose également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Nous sommes favorables à l'adoption de ces crédits du fait de leur hausse et des évolutions qui résultent de la loi du 4 août 2021 à laquelle nous avons beaucoup contribué. Il faut cependant suivre avec vigilance la mise en place de la commission d'évaluation, qui est un apport essentiel de la loi. S'agissant des pays pauvres prioritaires, nous avons véritablement rectifié le tir au sein de la loi, ce qui est aussi un point positif pour nos militaires engagés au Sahel. Il est par ailleurs normal de sanctionner les auteurs des coups d'Etat, sans toutefois sanctionner les populations pauvres. Il convient également de surveiller nos versements au Fonds mondial, qui doivent impérativement être conformes à nos engagements, ce qui ne serait pas le cas actuellement. La mise en place du fonds pour l'état civil constitue également un sujet à suivre. Les rapports prévus par la loi de programmation sont très importants, notamment celui sur le criblage. Enfin, je suis inquiète de la tournure qu'ont pris les débats sur la TTF à l'Assemblée nationale.

M. Jacques Le Nay. – L'évolution est positive et nous conduit à être favorables à ce budget. À travers vos auditions, avez-vous perçu un effet de la crise de la Covid-19 sur l'aide au développement ?

Mme Michelle Gréaume. – Notre groupe s'abstiendra. Malgré l'augmentation des crédits, selon l'OMS, il manque 90 millions d'euros de versements français s'agissant du Fonds mondial, et 600 millions d'euros sur ACT-A par rapport aux engagements du Président de la République.

M. André Gattolin. – Il a récemment été question sur une radio des 140 millions d'euros d'APD dont bénéficie la Chine. La moitié de cette aide serait consacrée aux étudiants chinois. Avez-vous des précisions ?

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis. – Nous avons fait des concessions sur des aspects importants de la loi de programmation, il serait vraiment dommageable que la commission indépendante ne soit pas celle qui était prévue par le texte.

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis. – Tout part d'un problème de pilotage. C'est parce que le pilotage ne fonctionne pas bien qu'on veut évaluer en fin de parcours. La première question est donc celle du pilotage et de portage politique. Le compromis trouvé ne semble pas convenir à l'administration...

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis. – Les rapports, pas loin d'une dizaine prévus par la loi, avec des dates de publication différentes, constituent un travail important et je crains qu'il n'y ait des retards. Nous devons maintenir la pression pour les avoir en temps et en heure. S'agissant de la crise sanitaire, nous avons débloqué des financements et distribué des vaccins. En revanche, l'activité de l'AFD a chuté.

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis. – Il nous faut une forme de tableau de bord pour contrôler l'exécution de la loi de programmation et en particulier la publication des rapports. Sur la vaccination, il y a désormais un problème de nombre de doses ; il faut aider les pays à produire car si tout le monde n'est pas vacciné, la pandémie se poursuivra. S'agissant de la Chine, il y a, d'une part, les frais d'écolage et, d'autre part, le fait que l'AFD est une banque qui doit faire des profits avec ses prêts, et qui prospecte à cette fin dans les pays émergents. Or la somme des prêts reste très supérieure, nécessairement, à celle des dons. Nous avons fait un premier pas en distinguant les deux missions mais c'est toujours la même structure. Idéalement il faudrait distinguer complètement deux entités, quitte à les maintenir dans un seul groupe.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis. – C'est aussi un problème de communication. Il est évident que les chiffres que l'on présente sont plus élevés si l'on fait la somme des prêts et des dons.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Je me souviens que sur le criblage, nous avons accepté de sursoir au débat en échange de ce rapport. Il ne serait pas acceptable qu'il ne nous soit pas présenté.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Avec Henri de Raincourt, nous avons préconisé qu'il y ait un ministre chargé du développement. Ne faut-il pas insister à nouveau sur ce sujet ?

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis. – Il y a un consensus sur le fait qu'il serait logique d'avoir un ministre spécifique sur ce sujet, mais la décision ne nous appartient pas. Le fait d'avoir un ministre unique permettrait aussi de remédier aux désaccords entre le Quai et Bercy.

M. Christian Cambon, président. – Sous la cinquième République il y a toujours eu, auparavant, un ministre chargé de la coopération ou du développement, avec un portefeuille variable.

M. André Vallini. – Le problème est surtout celui de l'absence de longévité ministérielle. J'ai moi-même occupé ce poste pendant un an, c'est trop peu. J'avais choisi de mettre l'accent sur la santé maternelle et infantile, mais il faudrait cinq ans pour avoir une véritable action.

M. Christian Cambon, président. – Nous allons écrire aux ministres sur la question de la commission d'évaluation. C'était un apport important du Sénat et cela ne doit pas être remis en cause. C'est déjà assez regrettable qu'il n'y ait pas de ministre dédié.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Le budget de la gendarmerie prévu par le projet de loi de finances pour 2022 est un bon budget !

Avec 9,3 milliards d'euros en crédits de paiement, il augmente de 2,44% par rapport à 2021. Les dépenses de fonctionnement passent à 1,2 milliard en crédits de paiement, soit une augmentation de 14%, et les dépenses d'investissement passent à 284 millions en crédits de paiement, en hausse de 46%. Comme les dépenses de personnel n'augmenteront pour leur part que de 1,1%, la proportion des dépenses de fonctionnement et d'équipement augmente pour la première fois depuis longtemps par rapport aux dépenses de personnel, ce qui est une bonne chose.

Le Beauvau de la sécurité, qui s'est achevé en septembre dernier, a permis de dégager 202,1 millions de crédits de paiement supplémentaires pour l'équipement et l'investissement. Ces crédits permettront notamment le déploiement de 110 000 téléphones mobiles et 11 000 tablettes entre novembre 2021 et avril 2022.

Par ailleurs, le Beauvau a prévu 13 millions d'euros pour les mesures en faveur du personnel. En 2022, le schéma d'emplois de la gendarmerie nationale augmentera de 185 équivalents temps plein, essentiellement au profit des brigades territoriales.

S'agissant des véhicules de la gendarmerie, l'année 2022 devrait également être un « bon cru ». Au 30 septembre 2021, déjà, 3 221 véhicules ont été commandés par la gendarmerie nationale pour un objectif total de 3 707 véhicules sur l'année en cours. L'année prochaine, la dotation augmentera grâce à 100 millions d'euros de crédits débloqués dans le cadre du Beauvau de la sécurité et du plan de relance. Une dotation de 171 millions d'euros est ainsi prévue pour les moyens mobiles de la gendarmerie, dont 145 millions de véhicules et 25,5 millions de moyens blindés. Cette dotation exceptionnelle rendra possible l'acquisition de 5 500 véhicules en 2022. Elle permettra notamment de poursuivre le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre, qu'il s'agisse du remplacement des véhicules de commandement et de transmission, de celui des véhicules de groupe et d'équipe, ainsi que des véhicules blindés. En outre, 650 véhicules « verts » seront acquis sur le programme 362 « Écologie » pour 23,6 millions d'euros. Avec l'acquisition de 5°500 véhicules, on est presque en « sur-renouvellement » par rapport au rythme normal qui serait plutôt de 3°000 ou 3°500 par an.

En ce qui concerne les blindés, comme vous le savez, l'ensemble du parc de la gendarmerie, qui constitue un élément important de la capacité d'action de la force, notamment outre-mer, est marqué par la vétusté. La gendarmerie dispose de 84 véhicules blindés à roues (VBRG), entrés en service en 1974 (47 ans), et de 20 véhicules de l'avant blindés (VAB), dont 14 opérationnels, obtenus auprès de l'armée de Terre, d'une moyenne d'âge de 35 ans. C'est pourquoi une procédure d'appel d'offres a été lancée le 17 décembre 2020 pour l'acquisition de 90 véhicules blindés de maintien de l'ordre (VBMO), pour un budget d'environ 70 M€. C'est finalement l'entreprise alsacienne Soframe, du groupe Lohr, qui a remporté ce marché en octobre 2021. La tête de série doit être présentée à la fin du

premier semestre 2022. La livraison doit s'échelonner sur 3 années, à raison de 30 véhicules par an. Ce renouvellement entraînera la réforme concomitante de l'ancien parc blindé.

Je souhaiterais enfin évoquer la réserve opérationnelle. Nous avons en effet auditionné le général Fortin, commandant des réserves de la gendarmerie, pour qu'il nous éclaire sur la montée en puissance annoncée par la Président de la République pour la réserve opérationnelle, avec un passage prévu de 30 000 à 50 000 réservistes.

Nous n'avons pas de doutes sur l'intérêt d'une telle montée en puissance, bien au contraire. La présidence française de l'Union européenne, l'opération POSEIDON sur le littoral de la Manche, la coupe du monde de Rugby en 2023 puis les JO en 2024 : ces événements vont s'ajouter à tous les autres besoins, avec par exemple les festivals d'été. Notre questionnement porte plutôt sur la crédibilité de cette montée en puissance d'un point de vue budgétaire. Actuellement, pour environ 30 000 réservistes et 24 jours annuels par réserviste, les crédits prévus sont de 71 millions d'euros. 24 jours, c'est peu par rapport aux réserves des armées : l'ambition du ministère est donc de monter à 30 jours par réserviste et par an, pour avoir le temps d'assurer à la fois la formation continue et des missions attractives. Un rapide calcul montre que pour monter à 50 000 réservistes et 30 jours par an, il faut passer de 71 millions à 148 millions d'euros de crédits ! C'est considérable. Or rien n'est prévu dans le PLF 2022 : on reste pour l'instant à 71 millions d'euros. Le commandement des réserves a certes fait une demande dans le cadre de la préparation de la LOPPSI, annoncée pour le début de l'année prochaine. Les crédits correspondants devront ensuite figurer dans la plus prochaine loi de finances après l'adoption de cette loi. Il nous faudra être très vigilants à ce sujet : la marche est très haute, mais l'enjeu en vaut la peine !

Sous réserve de ces quelques remarques, nous vous invitons à donner un avis favorable aux crédits du programme 152 pour 2022.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis. – Après le plan de relance, la gendarmerie nationale bénéficie des suites du Beauvau de la sécurité, qui s'est tenu entre février et septembre 2021, dans la continuité du livre blanc de la sécurité intérieure. Comme l'a souligné Philippe Paul, les crédits de la gendarmerie nationale sont ainsi en nette progression au sein du PLF 2022, en particulier en fonctionnement et en investissement.

Je rappelle que les travaux du livre blanc doivent trouver une issue dans une nouvelle loi de programmation de la sécurité intérieure. Celle-ci a récemment été annoncée par le Président de la République. Il est un peu dommage qu'il faille attendre l'extrême fin du quinquennat pour avoir cette loi de programmation. Après la loi de programmation sur la solidarité internationale, cela devient un peu une mauvaise habitude !

Car si les crédits sont en hausse en 2022, il ne s'agit toujours que de plans ponctuels, et non du résultat d'une véritable programmation pluriannuelle.

Prenons par exemple les crédits de l'immobilier de la gendarmerie. Vous le savez, on assiste à une dégradation constante des conditions de logement dans l'immobilier domanial, résultat d'un sous-investissement persistant, malgré des plans de rénovation ponctuels. Un effort substantiel avait déjà été accompli en 2021 grâce au plan de relance. En 2022, avec le Beauvau de la sécurité et la suite du plan de relance, l'enveloppe pour l'immobilier atteint le montant conséquent de 157 millions d'euros en crédits de paiement. Ce nouvel effort, réel et substantiel, laisse néanmoins selon moi persister deux questions :

- sur quel socle le PLF 2023 sera-t-il construit l'année prochaine, en l'absence de nouveau « Beauvau » et une fois le plan de relance achevé ? Si l'on se base sur les seuls crédits du programme 152 du présent PLF, hors « Beauvau » et plan de relance, c'est un montant de seulement 76 millions d'euros qui est prévu, ce qui est très insuffisant ;

- même avec les ajouts substantiels du plan de relance et du « Beauvau », on reste loin des crédits nécessaires pour maintenir le parc immobilier domanial en bon état, puisqu'il faudrait en réalité 300 millions d'euros par an, dont 200 millions d'euros pour la rénovation et 100 millions d'euros pour l'entretien.

Au total, malgré une deuxième année de hausse des crédits, la question de l'immobilier de la gendarmerie nationale n'apparaît donc pas définitivement résolue. Les pistes présentées en novembre 2020 dans le Livre blanc de la sécurité intérieure (partenariats public-privé, pérennisation du recours à la délégation de maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales, création d'une société foncière en charge de la gestion du parc domanial, etc), ces pistes ne se sont pas, pour l'heure, concrétisées. Ces interrogations devront donc impérativement trouver des réponses dans la future loi de programmation de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, sur la question de la réserve opérationnelle et de sa montée en puissance, je partage les doutes de mon co-rapporteur Philippe Paul. Je voudrai ajouter quelques éléments à ce sujet.

Premièrement, si l'on veut augmenter massivement le recrutement, il faut que les entreprises soient plus accommodantes. Actuellement, la garde nationale va à leur rencontre pour qu'elles autorisent les réservistes à dépasser les 5 jours prévus par la loi. Il faut accentuer ces efforts, notamment auprès des grandes entreprises qui, nous dit-on, sont paradoxalement moins favorables à cette démarche que les PME.

Deuxièmement, il faut améliorer la gestion de l'enveloppe budgétaire de la réserve. Le général Fortin, commandant des réserves, nous a assuré que cette enveloppe n'est plus, comme il y a quelques années, la variable d'ajustement budgétaire du programme 152. On ne se retrouvera donc plus avec des coupes sombres de 30% en deuxième partie d'année comme par le passé. En revanche, les engagements opérationnels effectués en fin d'année voient toujours leur mise en paiement réalisée en début d'année suivante, entraînant des reports de rémunérations. Ainsi, 21,9 millions d'euros ont été reportés de 2020 à 2021, et 10,7 M€ seront sans doute reportés de 2021 sur 2022. Il y a là des améliorations possibles et nécessaires, car ces reports ne sont pas bien compris par les réservistes. En tout état de cause, la description de la nouvelle architecture du commandement des réserves que nous a fait le général Fortin nous rend optimistes, car elle montre que la problématique des recrutements et de la formation est bien prise en compte.

Troisièmement, la gendarmerie n'est pas très bien lotie par rapport aux armées. Celles-ci sont en mesure d'employer les réservistes plus de 30 jours par an, contre 24 jours seulement pour la gendarmerie. Il est donc impératif que la montée en puissance des effectifs, à raison de 3000 supplémentaires par an environ, soit accompagnée d'une augmentation du nombre de jours par réserviste. Or, pour le moment, il n'a été communiqué que sur l'augmentation des effectifs, ce qui pourrait faire craindre un ajustement à la baisse des jours de mission. Il nous faudra donc être très vigilants sur ce point lors de l'examen du projet de loi de programmation.

Sous réserve de ces observations, mon groupe votera en faveur des crédits du programme 152 « gendarmerie nationale ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale ».

Désignations au sein d'organismes extraparlimentaires

En application de l'article 6 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, la commission désigne M. André Gattolin membre du conseil d'administration de Campus France.

En application de l'article 9 de la même loi, la commission désigne Mme Hélène Conway-Mouret et M. Olivier Cadic membres du conseil d'administration de l'Institut français.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 15 novembre 2021

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Chantal Deseyne, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes.

EXAMEN DE MOTIONS

Exception d'irrecevabilité

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce que ce texte soit discuté. Avis défavorable à la motion n° 13 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 13 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Question préalable

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable. Notre commission a choisi d'adopter le projet de loi en y apportant des modifications substantielles.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 3, 8 et 21 suppriment l'article 1^{er} ratifiant l'ordonnance du 21 avril, alors que celui-ci a été

approuvé et modifié par la commission. Conformément à notre rapport d'information de 2020, nous sommes favorables à un dialogue social sectoriel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3, 8 et 21.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Le Gouvernement a déposé de nombreux amendements rétablissant la version initiale du texte. L'amendement n° 15 rétablit la version de l'article 1^{er} adoptée par l'Assemblée nationale et supprime les modifications que nous avons apportées en commission à l'ordonnance du 21 avril. Avis défavorable.

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

Après l'article 1^{er}

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 4 est identique à un amendement qui a été rejeté par la commission. Il supprime les critères transitoires de représentativité des organisations de travailleurs de plateformes, alors que ceux-ci permettront d'enclencher et de faciliter l'émergence du dialogue social dans les secteurs concernés. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 9 propose qu'un arrêté ministériel fixe un tarif minimum pour les prestations réalisées *via* des plateformes. Le texte déposé ne comporte aucune disposition relative à la régulation tarifaire des secteurs du transport de personnes et de la livraison de marchandises. Cet amendement doit donc être déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 9 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 6 et 23 portent sur le statut des travailleurs de plateformes. Le texte déposé, ainsi que cela a été rappelé par le périmètre de notre commission, ne comporte aucune disposition relative à la qualification juridique de la relation contractuelle entre les plateformes et les travailleurs qui y ont recours. Ils doivent être déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements n^{os} 6 et 23 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 2, 5 et 22 visent à supprimer l'article 2. Notre commission a choisi de conserver, tout en le modifiant, cet article qui prévoit une nouvelle ordonnance complétant la première. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2, 5 et 22.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 16 du Gouvernement rétablit la durée de l'habilitation à légiférer par ordonnance à douze mois, au lieu des six mois prévus par la commission. Par cohérence, avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 17 du Gouvernement revient sur les dispositions adoptées par la commission, en rétablissant l'habilitation initiale à définir par ordonnance la périodicité et les domaines de négociation obligatoire au niveau de chaque secteur. Il va de pair avec la suppression de l'article 3 également proposée par le Gouvernement. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 18 du Gouvernement rétablit une habilitation supprimée par la commission. Celle-ci prévoit la mise en place d'un dialogue social au niveau de la plateforme, alors que les enjeux se situent essentiellement au niveau sectoriel. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 19 rétablit encore une habilitation supprimée par la commission. Nous estimons que l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) doit se cantonner au dialogue social, alors que le Gouvernement entend lui confier d'autres missions. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 7 vise à supprimer tout le volet des habilitations de l'article 2 qui a pour objet de renforcer l'autonomie des travailleurs de plateformes dans l'exercice de leur activité. La commission a souhaité conserver cette quatrième partie de l'habilitation : ces dispositions peuvent contribuer à dépasser la question du statut et répondre à certaines aspirations des travailleurs des plateformes. Avis défavorable.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 24 ajoute un *item* supplémentaire à l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Il doit donc être déclaré irrecevable en application de l'alinéa 3 *bis* de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat.

L'amendement n° 24 est déclaré irrecevable en application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat.

Après l'article 2

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 12 vise à fixer « en dur » le cadre de la négociation obligatoire au niveau sectoriel, mais il le fait de façon plus rigide et moins précise que l'article 3, introduit par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Article 3

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 14 et 20 visent, pour des raisons différentes, à supprimer l'article 3, introduit par la commission

et qui prévoit les domaines et la périodicité de la négociation au niveau sectoriel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 14 et 20.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 25 encadre le prix qui sera négocié au niveau de chaque secteur par référence au SMIC horaire. Avis défavorable : cette référence n’est pas appropriée, car le tarif d’une prestation de services n’est pas déterminé sur les mêmes bases qu’un salaire horaire.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 25.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 27 qui est satisfait : la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail a déjà prévu que les services de prévention et de santé au travail proposent une offre de services spécifique pour les travailleurs indépendants.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 26 fixe une liste excessivement longue de négociations obligatoires – tarif minimal des prestations, durée de travail, encadrement de la déconnexion, droit de retrait –, ce qui risque de réduire ce dialogue social à un exercice purement formel. Avis défavorable.

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

La réunion est close à 16 h 15.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Motion			
M. SAVOLDELLI	13	Exception d’irrecevabilité	Défavorable
Mme LUBIN	1	Motion tendant à opposer la question préalable	Défavorable
Article 1^{er} Ratification de l’ordonnance du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d’exercice de cette représentation			
Mme LUBIN	3	Suppression de l’article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	8	Suppression de l’article	Défavorable
Mme PONCET MONGE	21	Suppression de l’article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	15	Suppression des dispositions visant à créer un droit d'option pour l'élection des représentants des travailleurs, à circonscrire l'objet de l'ARPE à la régulation du seul dialogue social et à supprimer la présence de parlementaires dans son conseil d'administration	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme LUBIN	4	Suppression des critères transitoires de représentativité des organisations de travailleurs de plateformes au titre des premières mesures d'audience	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	9	Fixation d'un tarif minimum par arrêté du ministre de l'économie	Irrecevable au titre de l'art. 44 bis
Mme APOURCEAU-POLY	6	Instauration d'une présomption de contrat de travail pour les travailleurs ayant recours à des plateformes	Irrecevable au titre de l'art. 44 bis
Mme PONCET MONGE	23	Instauration d'une présomption de contrat de travail pour les travailleurs ayant recours à des plateformes	Irrecevable au titre de l'art. 44 bis
Article 2 Habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social entre les travailleurs indépendants et les plateformes			
Mme LUBIN	2	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	5	Suppression de l'article	Défavorable
Mme PONCET MONGE	22	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	16	Allongement à 12 mois du délai de l'habilitation	Défavorable
Le Gouvernement	17	Fixation par ordonnance des domaines et de la périodicité de la négociation obligatoire	Défavorable
Le Gouvernement	18	Habilitation à fixer par ordonnance le cadre d'un dialogue social de plateforme	Défavorable
Le Gouvernement	19	Habilitation à compléter par ordonnance les missions de l'ARPE	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	7	Suppression des habilitations visant à renforcer l'autonomie des travailleurs de plateformes	Défavorable
Mme PONCET MONGE	24	Fixation par ordonnance d'un tarif minimum garanti	Irrecevable au titre de l'art. 44 bis
Article additionnel après l'article 2			
Mme APOURCEAU-POLY	12	Détermination des thèmes de négociation au niveau sectoriel	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 3 Domaines et périodicité de la négociation des accords de secteur			
Mme LUBIN	14	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	20	Suppression de l'article	Défavorable
Mme PONCET MONGE	25	Détermination du prix par référence au Smic horaire	Défavorable
Mme PONCET MONGE	27	Suivi des travailleurs de plateformes par les services de santé au travail	Défavorable
Mme PONCET MONGE	26	Règles applicables aux négociations de secteur en l'absence d'accord	Défavorable

Mercredi 17 novembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons ce matin cinq avis sur des missions du projet de loi de finances pour 2022. Nous commençons avec la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – La mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » finance principalement des pensions et prestations au bénéfice des anciens combattants, dont le nombre diminue chaque année. Les crédits demandés pour 2022 suivent ainsi cette tendance et diminueraient de 3,5 % pour atteindre 2,016 milliards d'euros.

Les pensions militaires d'invalidité (PMI), la retraite du combattant et les allocations de soutien ou de reconnaissance en faveur de monde combattant représentent 93 % des crédits de la mission, qui financent également des dispositifs concourant au lien entre la Nation et son armée ainsi que l'indemnisation des victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale.

Dans le champ des pensions et prestations versées aux anciens combattants, 808 millions d'euros sont alloués au service des pensions militaires d'invalidité, soit une diminution de 42 millions d'euros par rapport à l'an dernier. Cette enveloppe s'ajuste ainsi à la diminution progressive du nombre de pensionnés qui diminue d'environ 5 % chaque année.

Ces crédits prennent toutefois en compte la mesure de revalorisation exceptionnelle de la valeur du point d'indice des pensions militaires d'invalidité (PMI), proposée à l'article 42 du projet de loi de finances (PLF). La valeur du point passerait ainsi de 14,7 euros à 15,05 euros au 1^{er} janvier prochain soit une progression de 7 %. Je rappelle que

le point d'indice des PMI est indexé depuis 2005 sur celui de la fonction publique. Cette indexation a produit un écart de 5,9 % entre 2005 et 2020 entre la valeur actuelle du point de PMI et celle qu'elle aurait atteinte avec une indexation sur l'inflation.

C'est ce qu'a révélé la commission tripartite entre le Gouvernement, les parlementaires et le monde combattant constituée sur ce sujet et qui a remis ses conclusions en mars dernier. Elle a ainsi recommandé de prendre une mesure de « rattrapage » du niveau des pensions pour tenir compte de la hausse des prix, sans pour autant changer l'indexation sur l'indice de la fonction publique. Le Gouvernement traduit donc cette recommandation dans le PLF, ce que je salue, en précisant que cette mesure était très attendue par les associations d'anciens combattants. Rappelons que les montants des PMI sont relativement faibles, un pensionné de droit direct touchant en moyenne 278 euros par mois en 2020.

Cette revalorisation représentera un coût de 32,8 millions d'euros en 2022, dont 18,8 millions d'euros pour les PMI et 14,04 millions d'euros pour la retraite du combattant.

Ce dispositif ponctuel n'empêchera toutefois pas que l'écart puisse se creuser de nouveau entre la hausse des prix et le montant des pensions. La ministre Geneviève Darrieussecq s'est ainsi engagée à réunir la commission tripartite à échéance régulière, pour évaluer les nécessités de prendre à l'avenir de nouvelles mesures de correction. Cela me semble absolument nécessaire et le monde combattant y est très attaché, pour préserver le niveau de vie des pensionnés.

Les bénéficiaires de la retraite du combattant, indexée sur le point de PMI, bénéficieront également de cette revalorisation. Là aussi, les moyens qui sont consacrés à cette prestation diminuent de 40 millions d'euros en 2022, pour atteindre 604 millions d'euros, s'ajustant ainsi à la baisse de 7,9 % de ses bénéficiaires l'an prochain, dont l'âge médian se situe autour de 84 ans.

Le nombre de titulaires de la carte du combattant, qui donne droit à la retraite du combattant à partir de 65 ans, diminue ainsi d'environ 50 000 par an, alors que l'octroi de nouvelles cartes du combattant au titre des opérations extérieures (OPEX) est de l'ordre de 12 800 par an sur ces cinq dernières années.

Le déclin du nombre de ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) devrait ainsi se poursuivre à mesure que disparaissent les générations de combattants issus des deux conflits mondiaux et de ceux d'Afrique du Nord. L'Office a toutefois estimé que, d'ici une vingtaine d'années, le nombre de ses ressortissants devrait se stabiliser autour de 500 000 à 600 000.

S'il est logique que les moyens budgétaires s'ajustent au nombre de bénéficiaires, je considère qu'il faudra, à moyen terme, stabiliser le budget pour offrir un accompagnement et un soutien satisfaisants aux nouvelles générations d'anciens combattants. Celles-ci sont plus jeunes et ont moins besoin de pensions que d'aides à la reconversion professionnelle, qui sont des dispositifs souvent coûteux. L'ONACVG adapte son accompagnement à ces nouveaux besoins et je crois qu'il faut poursuivre en ce sens et évaluer les moyens nécessaires au développement de ces dispositifs.

À cet égard, je suis satisfaite que les moyens de l'ONACVG progressent légèrement pour 2022, avec une subvention de 56,4 millions d'euros. Ils permettront à l'ONACVG de poursuivre son action sociale en faveur du monde combattant et de préserver

son maillage départemental, qui me semble très utile. Je me réjouis également de l'ouverture par l'ONACVG d'un numéro vert destiné à accompagner les ressortissants de l'Office dans leurs démarches, surtout ceux qui ne peuvent pas se déplacer.

Les moyens accordés aux dispositifs de soutien des harkis et rapatriés progresseraient assez significativement pour accompagner les mesures de reconnaissance et de solidarité qui leur sont octroyées. Ainsi, l'aide de solidarité prévue pour les enfants de harkis ayant séjourné dans des camps ou des hameaux de forestage, créée en 2019, connaît une sollicitation croissante et son financement passerait de 4,9 millions d'euros à 6,5 millions d'euros en 2022.

En outre, un amendement du Gouvernement a été adopté à l'Assemblée nationale afin d'abonder les crédits de la mission à hauteur de 50 millions d'euros pour engager la mise en œuvre des dispositifs de réparation des préjudices subis par les harkis, prévus par le projet de loi actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

S'agissant des demandes d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, elles continuent à baisser même si de nouvelles demandes sont formulées chaque année auprès de la Commission d'indemnisation. Les moyens qui y sont consacrés seraient donc relativement stables pour 2022, à hauteur de 92,8 millions d'euros.

Concernant l'indemnisation des victimes de spoliations, 86 nouveaux dossiers ont été enregistrés en 2020, dont 41 dossiers matériels, 16 dossiers bancaires et 29 pour des biens culturels spoliés. On peut par exemple citer la restitution en juillet dernier de *Nus dans un paysage*, œuvre du peintre allemand Max Pechstein, spolié pendant l'Occupation. La Commission d'indemnisation avait recommandé sa restitution le 10 juillet 2020 et le Premier ministre l'a ordonnée le 4 juin dernier.

J'en viens enfin au financement des politiques concourant au renforcement du lien entre la Nation et son armée.

Les moyens consacrés à la politique de mémoire sont pérennisés pour 2022. Au titre des commémorations, l'année à venir sera marquée par le 60^e anniversaire de la fin de la guerre d'Algérie et le cycle du 80^e anniversaire de la Seconde Guerre mondiale, ce qui conduit le Gouvernement à proposer de renouveler une enveloppe de l'ordre de 4 millions d'euros pour les commémorations.

Une enveloppe de 300 000 euros permet également de financer des publications et actions pédagogiques. J'estime que ces actions devraient être développées, afin de renforcer la transmission auprès des jeunes générations du devoir de mémoire et de l'histoire des grands conflits qui ont marqué notre pays. Elles sont d'autant plus nécessaires à mesure que disparaissent les générations qui ont connu la guerre.

Je suis satisfaite que les crédits alloués par la mission aux liens armées-jeunesse progressent de 13,5 % en 2022.

Ils permettront de soutenir l'organisation des journées défense et citoyenneté (JDC), en revalorisant notamment l'indemnité de transport accordée aux participants. Les JDC, dont le coût total est estimé à 109 millions d'euros pour accueillir 788 000 participants en 2022, ne sont que partiellement financées par cette mission, d'autres

moyens leur étant alloués par le biais de la mission « Défense », ce qui ne facilite pas la lisibilité de leur financement.

Après les difficultés d'organisation de la JDC dans le contexte de la crise sanitaire, on peut se satisfaire que les JDC puissent de nouveau s'organiser dans de bonnes conditions. Elles sont un maillon essentiel du lien entre l'armée et la jeunesse et permettent également de détecter chez les jeunes des difficultés sociales ou des carences dans les apprentissages.

J'évoquerai enfin le service militaire volontaire (SMV), qui permet de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes avec un encadrement militaire. Les crédits de la mission qui lui sont alloués progresseraient légèrement, pour atteindre 3,2 millions d'euros. Je me félicite qu'une nouvelle antenne du SMV s'ouvre prochainement à Marseille, portant à sept le nombre de centres sur le territoire. Même s'il ne sera pas financé par cette mission, je précise, avec satisfaction, qu'un service militaire adapté (SMA) ouvrira bientôt ses portes en Polynésie.

Ces dispositifs d'insertion ainsi que les actions pédagogiques renforcent les liens entre la jeunesse et le monde combattant et contribuent à la transmission de la mémoire combattante. Alors que les trois premières générations du feu disparaissent progressivement, les moyens rendus disponibles pourraient être au moins partiellement consacrés au renforcement de ces liens, essentiels pour notre cohésion nationale.

Au bénéfice de ces considérations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi qu'à l'article 42, qui lui est rattaché.

M. Philippe Mouiller. – S'agissant de l'amendement visant à inscrire 50 millions d'euros pour l'indemnisation des harkis, on peut se réjouir de cette mesure. Néanmoins, le *timing* est tout de même assez particulier.

Qu'en est-il des anciens supplétifs de statut civil, aujourd'hui privés de reconnaissance ? Les prendre en compte serait aller jusqu'au bout de la logique de reconnaissance envers les harkis.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – Nous recevons effectivement ces demandes depuis plusieurs années car les nombreuses évolutions du droit en la matière sont sources d'incompréhensions. La ministre m'a indiqué que tous les dossiers reçus par le ministère avaient fait l'objet d'une instruction. Je rappelle que toutes les personnes concernées ne souhaitent pas forcément formuler une demande. Le régime d'indemnisation devrait être clarifié par le projet de loi en cours d'examen.

Mme Pascale Gruny. – La mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » passe de 3 à 2 programmes. N'est-ce pas un mauvais symbole, notamment vis-à-vis de la jeunesse, de supprimer un programme dédié au lien entre la Nation et son armée ?

Pourquoi le Parlement n'a-t-il été saisi ni de la refonte de la journée défense et citoyenneté ni du service national universel, dont les financements proviennent aussi de la mission « Défense » ?

Il devient difficile d'avoir une vision globale de ces dispositifs, notamment de leurs coûts et de leurs effets.

J'ai été interpellée sur la prise en charge des blessés de guerre et de la situation de l'hôpital d'instruction des armées de Lyon, qu'il serait question de fermer au profit d'une antenne de soin. Qu'en est-il ?

M. Daniel Chasseing. – Je me réjouis également de l'augmentation de la valeur du point d'indice des pensions militaires d'invalidité.

Les JDC ainsi que le service militaire volontaire me paraissent très positifs pour l'insertion des jeunes ainsi que pour le devoir de mémoire et les informations civiques.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure pour avis. – S'agissant de la fusion des deux programmes, on retrouve exactement les actions préexistantes dans le programme unifié, et donc les mêmes budgets. Toutefois, nous devons, l'année prochaine, suivre très attentivement l'ensemble des crédits ainsi regroupés.

S'agissant de la refonte des JDC, le ministère a mis en place une comptabilité analytique pour en retracer le coût, lequel évolue naturellement avec le nombre de participants.

Il me semble également que ce serait une erreur de fermer nos hôpitaux des armées, qui sont de grande qualité, tout comme nos médecins militaires, dont nous avons besoin. De surcroît y est pratiquée une médecine de guerre dont l'utilité a notamment été prouvée lors des récents attentats.

Enfin, s'agissant des 50 millions d'euros dédiés aux harkis, cette mesure était très attendue et cette enveloppe constitue un amorçage des dispositifs en cours d'examen.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ainsi qu'à celle de l'article 42 qui lui est rattaché.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » – Action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » (Mildeca) – Examen du rapport pour avis

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure pour avis. – L'examen du budget de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) pour 2022 nous fournit l'occasion d'évaluer si les moyens que l'État consacre à l'impulsion et à la coordination des initiatives interministérielles en la matière sont en adéquation avec les défis à relever.

Comme vous le savez, l'alcool est la substance addictive licite la plus consommée dans notre pays. Deux documents récents, le rapport de l'OCDE sur le coût social de l'alcool en France et une expertise collective de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), nous alertent sur les lacunes de la politique de lutte contre l'alcool et les externalités négatives qui en découlent. Ils font suite à un rapport au vitriol de la Cour des comptes en 2016.

Il est désormais prouvé, même si cela est aussi souvent dénié, que toute consommation d'alcool, même modérée, comporte des risques, par exemple une augmentation de la probabilité de développer un cancer du sein chez les femmes. Mais notre préoccupation prioritaire doit, bien sûr, être celle des consommateurs « à risques ». C'est évidemment des personnes les plus dépendantes que les pouvoirs publics doivent se préoccuper prioritairement. Quelque 12 % des Français boivent plus de huit verres par jour et consomment 30 % du volume total d'alcool. En outre, 8 % de nos concitoyens sont dépendants à l'alcool et ne boivent pas moins de vingt verres quotidiens ; ils consomment à eux seuls la moitié de l'ensemble de l'alcool bu en France. La dépendance à l'alcool a des ressorts complexes, dont certains sont génétiques, mais le laxisme de la législation et des pouvoirs publics en matière de vente et de publicité d'alcool y a sa part. Il nous faut collectivement reprendre le contrôle sur notre consommation d'alcool. Les pouvoirs publics doivent débanaliser la consommation d'alcool et œuvrer pour rendre l'alcool moins accessible. En adoptant la loi sur le protoxyde d'azote, le législateur a voulu protéger plus particulièrement la jeunesse de notre pays. Cette dernière n'est, hélas !, pas assez protégée de la tentation de l'ivresse.

La guerre au tabac, si elle n'est évidemment pas finie, a montré des résultats tout à fait encourageants. Néanmoins, n'oublions pas que les pouvoirs publics ont « mis le paquet » contre la cigarette : augmentation continue et importante des prix, paquets neutres, campagne de communication assorties de slogans-chocs tels que « fumer tue » ou « j'veux pas d'ta clope », remboursement des dispositifs d'arrêt du tabac pris en charge par l'assurance maladie. Sauver des vies coûte cher et exige une volonté politique forte, mais pour l'alcool comme pour le tabac, la santé publique l'exige.

S'agissant des drogues illicites, et à l'heure du cinquantenaire de la loi de 1970, il est l'heure de faire un bilan de notre politique. Force est de constater que l'esprit de cette loi, qui considérait le consommateur de substances illégales à la fois comme un délinquant et comme un malade, a peu à peu été détourné. Initialement votées pour répondre à « l'épidémie d'héroïne » qui sévissait dans les années 1970, les dispositions de cette loi servent actuellement principalement à réprimer l'usage de cannabis.

Le nombre de personnes mises en cause par les forces de l'ordre pour infraction à la législation sur les stupéfiants a été multiplié par 40 entre 1970 et 2020, passant de 4 000 à plus de 160 000. Quelque 80 % des personnes mises en causes le sont pour usage, loin devant les faits d'usage-revente, soit 9 %, et de trafic, 9 %. Depuis 1970, les interpellations au titre de l'usage ont augmenté deux fois plus vite que les procédures pour trafic.

La prédominance du cannabis est écrasante parmi les interpellations pour usage : 90 % en 2010 contre seulement 56 % en 1985. La systématisation de la réponse pénale, qui atteint 100 % aujourd'hui, et son accélération se sont malheureusement accomplies au détriment d'une réponse sanitaire individualisée. Ce contentieux occupe une partie excessive du temps de travail des forces de police et de justice, pour des résultats très décevants en termes d'évolution de la consommation et du trafic. Le taux de recouvrement des 60 000 amendes forfaitaires délictuelles, mises en place l'an passé, plafonne à un niveau extrêmement décevant.

Comme tous les dispositifs de réduction des risques et des dommages, les salles de consommation supervisée ont créé une polémique très forte en France. Sachons nous rappeler que le décret Barzach autorisant la vente libre des seringues en 1987 avait en son temps fait également couler beaucoup d'encre. Pourtant, rares sont aujourd'hui les

pourfendeurs des programmes d'échange de seringues, qui sont même mis en œuvre dans certaines prisons, conformément à l'objectif de la loi de modernisation de notre système de santé de 2016. Le ministre Olivier Véran prévoit d'ouvrir deux nouvelles structures chaque année. Cet effort semble insuffisant eu égard aux besoins en la matière : de l'aveu même du ministre, nous aurions « quarante ans de retard en la matière ». Je tiens à vous rappeler le nombre de salles d'usage supervisé chez certains de nos voisins européens : le Portugal en compte deux, mais sa population est six fois plus faible que celle de la France ; la Suisse, précurseur dans ce domaine, dispose de dix salles, l'Allemagne et les Pays-Bas, d'une trentaine. L'efficacité incontestable de ces salles, à la fois en matière de santé des usagers de drogues illicites, mais aussi de réduction des traces d'injection et des injections en public, ne doit pas nous empêcher d'être extrêmement vigilants quant à l'emplacement des futures « haltes soins addictions » et aux inquiétudes et difficultés des riverains des salles de consommation. Le Sénat a adopté la semaine passée un amendement de Corinne Imbert visant à implanter toutes les nouvelles « haltes soins addictions » sur l'emprise foncière d'hôpitaux, en s'inspirant du modèle strasbourgeois, afin de rapprocher les haltes de la prise en charge hospitalière.

Le budget de la Mildeca de 16,6 millions d'euros est presque stable pour l'exercice budgétaire de 2022. Somme toute modeste, ce budget est heureusement couplé avec le fonds de lutte contre les substances addictives de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), dont les dépenses sont plafonnées depuis 2019 à 130 millions d'euros, et qui en exécute chaque année environ 120. La Mildeca participe activement aux instances dirigeantes de ce dernier, notamment à son comité restreint, qui élabore le plan d'action annuel du fonds.

Après la dissolution, l'an passé, du centre interministériel de formation antidrogue, dont les missions ont été transférées à l'Office anti-stupéfiants (Ofast) qui dépend du ministère de l'intérieur, seul un opérateur demeure dans le giron de la Mildeca. Il s'agit du très utile Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), dont le nom va prochainement être modifié en « Observatoire français des drogues et des tendances addictives ». La subvention de charges pour services publics que la Mildeca versera à l'OFDT en 2022 est stable et d'un montant de 400 000 euros.

L'an prochain, la Mildeca va s'atteler à la rédaction du nouveau plan gouvernemental contre les addictions, l'actuel plan courant pour les années 2018 à 2022. Je souhaite que ce nouveau plan parvienne à déterminer quelques axes forts sur lesquels l'activité des pouvoirs publics et sanitaires devra se concentrer. Le docteur Nicolas Prisse, président de la Mildeca, m'a indiqué vouloir insister sur l'essor des usages de cocaïne et de crack, lié à la très grande disponibilité de la cocaïne sur le marché des drogues. Les usagers de crack du Nord-Est parisien ne sont que la partie émergée et médiatisée de l'iceberg.

Actuellement, 40 000 personnes sont en lien avec un centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa) ou un centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (Caarud) pour une addiction à la cocaïne basée. Contrairement aux idées reçues, l'addiction au crack ne concerne pas uniquement des publics très précaires, mais existe aussi, par exemple, en milieu professionnel. En l'absence de traitement de substitution, et même de traitement aidant au sevrage, et du fait de la hausse des consommations, la prise en charge des personnes dépendantes à la cocaïne se posera avec de plus en plus d'acuité dans les prochaines années. Les addictologues estiment que, si la durée du sevrage au crack est d'environ un mois, un an à un an et demi de postcure est nécessaire pour sortir de l'addiction profonde au crack.

Sur ces considérations, je vous propose, mes chers collègues, d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2022.

Mme Michelle Meunier. – Les budgets de la Mildeca sont en baisse tendancielle depuis plusieurs années. Or la consommation de drogues licites, comme la cigarette, s'est accrue durant le confinement. Il faut prendre en compte les risques qu'entraîne la consommation de drogues illicites, notamment les comportements, les fragilités et les dépendances qui y sont inhérents.

Qu'en est-il des aidants des malades alcooliques ?

M. Laurent Burgoa. – S'agissant de la prévention par les pouvoirs publics de la consommation d'alcool, je ne doute pas que Brigitte Micoulean ne parlait que des alcools forts et qu'elle ne voulait en aucune façon stigmatiser nos viticulteurs, pour qui l'année 2021 a été catastrophique.

Mme Pascale Gruny. – Les risques psychosociaux ont tendance à accroître les addictions, tout comme le confinement. La médecine du travail n'a pas la possibilité d'accompagner correctement les personnes dépendantes, qui sont licenciées et ne retrouvent pas d'emploi.

Qu'en est-il des aidants ou des proches des personnes droguées, qui sont confrontés à des difficultés extrêmement graves ?

L'accompagnement est primordial pour une personne qui a fait sa cure, car, sans emploi ou logement, elle retombe inéluctablement dans la dépendance. Ainsi, en Italie et en Suisse, les personnes sevrées sont placées dans des fermes ; le rapport à la terre leur permet de s'en sortir.

M. Daniel Chasseing. – Il faut, certes, renforcer la prévention, mais les crédits n'augmentent pas.

Je rejoins Laurent Burgoa : la majorité des Français prennent un petit verre de vin, ce qui ne constitue pas un danger pour la santé.

Est-il vrai que 57 tonnes de cannabis et 9 tonnes de cocaïne ont été saisies entre janvier et juillet 2021 ?

M. Alain Milon. – À la suite du changement climatique, nos amis vignerons devront veiller à l'augmentation du degré d'alcool de leur vin.

Par ailleurs, je n'ai vu nulle part mention du cannabis dans ce rapport. Qu'en est-il ?

Mme Victoire Jasmin. – S'agissant du trafic de stupéfiants et des « mules » en Guyane, un véritable travail de prévention doit être fait, en particulier dans les écoles, où se recrutent ces « mules ». En parallèle, les sanctions doivent être beaucoup plus importantes pour les trafiquants.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je propose à Mme la rapporteure pour avis de travailler, en amont du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), sur l’attitude que doit adopter la commission des affaires sociales par rapport aux addictions, tant au plan de la fiscalité que de la lutte contre ces dernières.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Se pose, *in fine*, la question des pays producteurs qui alimentent un flux continu et de l’attitude de la communauté internationale à leur égard.

Mme Brigitte Micouleau, rapporteure pour avis. – Le confinement a effectivement accentué toutes les tendances addictives de nos compatriotes. L’usage des écrans ne doit, à cet égard, pas être passé sous silence. La Défenseure des droits recommande d’ailleurs, dans son rapport annuel sur les droits de l’enfant, la réalisation d’une étude approfondie sur les conséquences des usages des écrans chez les enfants.

Nous n’avons pas abordé la question des aidants des malades alcooliques.

Nous ne stigmatisons aucunement le vin, lequel n’en demeure pas moins un alcool, de surcroît très consommé par les jeunes Français.

L’accompagnement social des proches et des aidants de personnes droguées est effectivement primordial. Nombreux sont les parents qui vont déposer une main-courante car ils se sentent aussi en danger.

Le rapport évoque le cannabis, dont les jeunes Français sont les premiers consommateurs en Europe. Quelque 44 % des Français ont expérimenté le cannabis et 3,6 % en ont un usage régulier dans l’année.

Je suis en total accord avec Mme la rapporteure générale sur la nécessité de travailler sur la fiscalité et des produits addictifs.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de l’action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » de la mission « Direction de l’action du Gouvernement ».

**Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Cohésion des territoires » –
Programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des
personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis**

M. Alain Duffourg, rapporteur pour avis. – Le programme 177, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires », support financier de la politique publique de lutte contre le sans-abrisme porte, en 2021, les stigmates de la crise sanitaire, tout en connaissant de grandes transformations structurelles.

Ce programme finance en grande partie des structures d’hébergement aux différents statuts. Il s’agit principalement de centres d’hébergement d’urgence (CHU) ou de centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui permettent un accueil plus pérenne des personnes et un accompagnement social plus approfondi.

Pour faire face à la crise sanitaire, le parc d'hébergement généraliste a culminé à un niveau inédit de plus de 203 000 places en mars 2021, soit une augmentation de 40 000 places par rapport à février 2020. Il est prévu qu'un niveau de 200 000 places soit maintenu d'ici le 31 mars 2022 avant qu'une décrue progressive soit engagée au cours de l'année prochaine jusqu'à atteindre un seuil de 190 000 places en décembre.

Ce maintien d'un parc à un niveau historique a été salué par les acteurs de l'hébergement, mais ne doit pas obtenir un satisfecit précipité.

D'une part, des tensions existent toujours sur les structures d'hébergement. Des demandes sont encore non pourvues auprès des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui gèrent le numéro « 115 » et orientent les personnes vers une solution d'hébergement ou de logement. La perspective de la diminution du parc suppose également que les solutions alternatives soient au rendez-vous.

D'autre part, la qualité des places ouvertes est très variable. Le besoin rapide de places d'hébergement durant la pandémie a conduit à recourir à des nuitées hôtelières qui ont représenté jusqu'à 74 000 places en mars 2021. Or l'accueil en hôtel propose souvent des conditions de vie et d'accompagnement qui ne sont pas satisfaisantes et qui ne permettent pas aux personnes de recouvrer leur autonomie.

Les crédits proposés dans le PLF pour 2022 sont toutefois à l'image du parc d'hébergement, en forte hausse. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, 477,5 millions d'euros supplémentaires ont été budgétés, soit une hausse de 24 % en neutralisant les transferts à d'autres programmes budgétaires.

L'hébergement d'urgence sera le principal destinataire de cet effort financier, puisque les crédits qui y sont consacrés croissent de 436,1 millions d'euros – soit une progression de 49 % – en cohérence avec l'augmentation des capacités d'accueil.

Les montants affectés aux CHRS sont quant à eux en légère hausse de 2 % et prennent en compte la reprise de la convergence tarifaire dont ils ont fait l'objet en 2021. Le plafonnement des tarifs avait été suspendu afin de permettre aux opérateurs de faire face aux coûts induits par la crise sanitaire. De même, la campagne retardée de contractualisation entre les gestionnaires des CHRS et l'État devrait reprendre, mais ne parviendra pas à s'achever avant le 1^{er} janvier 2023 comme le prévoit la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN).

Les crédits destinés à la politique de veille sociale connaissent une augmentation de 8 % pour 2022. Sur ce volet, la priorité devra être la remise à niveau du système d'information des SIAO qui connaît toujours d'importantes défaillances à l'incidence réelle sur toute la chaîne de l'hébergement et du logement adapté. Cette amélioration est d'autant plus urgente que de ce système d'information dépend la production d'un suivi statistique qui fait encore défaut au pilotage de la politique publique.

Enfin, les lignes budgétaires allouées aux actions de prévention de l'exclusion ont connu un changement de périmètre. Les allocations ou aides sociales financées par le programme, soit 34 millions d'euros, ont été transférées au programme 304, piloté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), tandis que le programme 177 est dorénavant l'unique financeur des politiques de résorption des bidonvilles.

La hausse globale du budget initial consacré à la politique de lutte contre le sans-abrisme s'accompagne d'un nouvel engagement de la part de l'exécutif ; celui de ne voir aucune loi de finances rectificative abonder le programme 177 en 2022. Il s'agirait là d'une avancée importante qui apporterait de la sécurité pour les opérateurs du programme et contribuerait à sortir de la gestion dans l'urgence dont pâtit le secteur. Le programme 177 connaît en effet une sous-budgétisation chronique : l'exécution en 2021 serait ainsi supérieure à 709 millions d'euros par rapport à la budgétisation initiale.

Cet objectif de retour à la sincérité budgétaire est donc ambitieux. Espérons que nous pourrions constater une réussite dans un an.

Je souhaite également aborder les réformes au long cours conduites dans le secteur de l'hébergement et du logement adapté et qui sont véritablement d'ordre structurel.

Tout d'abord, l'année 2022 marquera la fin du plan quinquennal pour le « Logement d'abord ». Ce plan entend développer les modes de logement adapté comme les pensions de famille, les intermédiations locatives (IML) ou les dispositifs financés par l'aide à la gestion locative sociale (AGLS). Il s'agit de mettre fin au parcours d'insertion par étape au profit d'une orientation directe vers ces dispositifs. Les objectifs assignés au plan étaient de créer 10 000 places en pension de famille et 40 000 places supplémentaires en IML sur cinq ans.

La crise sanitaire a eu des effets contrastés sur le développement du logement adapté. La création de places en pension de famille a été retardée par la crise avec seulement 5 353 places ouvertes de 2017 à septembre 2021. En revanche, 30 500 places ont été créées en intermédiation locative depuis 2018. L'objectif initial devrait donc être atteint en 2022 et a même été rehaussé à 43 000 places.

En 2021 a ensuite été lancée l'initiative du service public de « la rue au logement », qui doit répondre aux difficultés de gouvernance d'une politique publique mise en œuvre quasi exclusivement par des tiers associatifs.

Sur le plan national, la gestion budgétaire du programme 177 a été transférée de la DGCS à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), qui disposait déjà du pilotage « métier ». La concrétisation sur le terrain du service public « de la rue au logement » prendra néanmoins du temps. Parmi les chantiers ouverts, l'État souhaite replacer les SIAO comme pierre angulaire de la chaîne de l'hébergement et du logement adapté en intégrant leur gouvernance. De même, une nouvelle réforme de la tarification des places en CHRS est en cours et devrait aboutir en 2023.

Enfin, un changement de logique est à l'œuvre quant à la gestion « au thermomètre » du secteur, régulièrement pointée du doigt. La politique de lutte contre le sans-abrisme souffre en effet d'une gestion dans l'urgence rythmée par les périodes hivernales et les incertitudes qu'elles entraînent quant au nombre de places exceptionnellement ouvertes puis pérennisées en sortie de saison. Les usagers de ce service public, de même que les opérateurs du programme, se retrouvent dès lors sans visibilité.

La ministre Emmanuelle Wargon a souhaité la mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'hébergement et du logement adapté. Elle consisterait à donner une trajectoire de moyen et long terme sur le nombre de places et sur la configuration des modes d'accueil en fonction des besoins dans chaque territoire. Cette programmation

devra accompagner la transformation qualitative de l'offre d'hébergement. Une instruction ministérielle de mai dernier prévoit ainsi que 7 000 places d'hôtels devront être converties en 2021 en places d'hébergement dans des structures plus durables, telles que les CHU ou CHRS.

Le parachèvement de cette stratégie serait l'adoption à intervalle régulier d'une loi de programmation pluriannuelle, à l'instar de ce qui est mis en place pour d'autres politiques. Porté par la Fédération des acteurs de la solidarité et accueilli favorablement par le Gouvernement, ce projet apparaît tout à fait intéressant et pourrait constituer un outil supplémentaire d'une gestion maîtrisée de l'hébergement et du logement adapté.

Au regard des moyens financiers supplémentaires engagés par l'État dans ce PLF et des réformes amorcées, qui me semblent aller dans le bon sens, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits soumis à notre examen.

Mme Catherine Procaccia. – Toutes les réquisitions de gymnases ou de salles par le Gouvernement en faveur de Roms ou de migrants figurent-elles dans le rapport, notamment lorsqu'il est question des places d'hébergement ? Ces réquisitions ont souvent lieu sans que les mairies aient été contactées auparavant.

M. Alain Duffourg, rapporteur pour avis. – Les réquisitions de gymnases ou d'autres salles sont comprises dans les places dites « exceptionnelles », ouvertes dans l'urgence comme peuvent l'être aussi les places en hôtel.

Mme Catherine Procaccia. – N'y a-t-il pas un moyen d'éviter ces mises à disposition à l'improviste ? Dans mon département, 3 ou 4 gymnases sont réquisitionnés chaque année.

M. Alain Duffourg, rapporteur pour avis. – Il est difficile de prévoir qui sont précisément les personnes sans-abri. On intervient donc au coup par coup, ce qui contribue à la gestion à très court terme du programme. L'objectif d'une programmation pluriannuelle des capacités d'hébergement serait justement d'y mettre fin.

Pour terminer et pour parfaire votre information sur le programme, je veux indiquer que 50 % des personnes hébergées sont de nationalité étrangère.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » – Examen du rapport pour avis

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Madame la présidente, mes chers collègues, il me revient de vous présenter les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions », que notre commission examine conjointement depuis 2018.

Cet avis budgétaire contribue à éclairer le Sénat sur l'objectif de dépenses de la branche vieillesse, que nous avons adopté vendredi dernier lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 et qui s'élève à 256,6 milliards d'euros. En effet, ce montant couvre les dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base, y compris celles des régimes concernés par les deux missions budgétaires que je m'appête à vous présenter.

En premier lieu, la mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les crédits affectés aux subventions d'équilibre versées par l'État à onze régimes spéciaux de retraite en raison de leur ratio démographique particulièrement dégradé. Notez que la subvention dont bénéficient d'autres régimes spéciaux, notamment ceux des industries électriques et gazières, de l'Opéra de Paris et de la Comédie-Française, est retracée dans d'autres missions du budget général... Cela n'est pas de nature à aider à la clarté du débat !

Les crédits de la mission reculeraient de 1,55 % en 2022 pour atteindre 6,06 milliards d'euros, soit le niveau le plus bas atteint depuis dix ans. Leur lente régression s'explique essentiellement par la diminution progressive du nombre de bénéficiaires des régimes fermés percevant une subvention de l'État.

En effet, les charges de pensions de la plupart des régimes concernés diminueraient en 2022, à hauteur de - 0,4 % pour le régime du personnel de la SNCF, de - 1,1 % pour le régime des marins et de - 4,2 % pour le régime des mines. Celles du régime du personnel de la RATP augmenteraient quant à elles de 0,7 %, du fait de la stabilité de ses effectifs de pensionnés.

En ce qui concerne plus particulièrement le régime de la SNCF, qui représente à lui seul 54 % des crédits de la mission, rappelons que la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu la fin du recrutement au cadre permanent à compter du 1^{er} janvier 2020. Les nouveaux salariés de la SNCF sont donc affiliés au régime général, mais les personnels recrutés avant le 1^{er} janvier 2020, ainsi que les retraités actuels, dépendent toujours du régime spécial. La caisse de retraite de la SNCF doit donc financer les pensions de ses affiliés, tandis que le nombre de cotisants ne cessera plus de diminuer dès lors qu'aucune nouvelle affiliation n'est possible depuis 2020. À l'inverse, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et l'Agirc-Arrco perçoivent les cotisations versées par les salariés recrutés par la SNCF à compter de 2020, sans pour autant avoir à verser de pensions avant que ces derniers ne liquident leurs droits.

Afin de neutraliser en partie ces effets, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 a institué un mécanisme de transferts financiers entre la CNAV et l'Agirc-Arrco, d'une part, et la caisse de retraite de la SNCF, d'autre part. Les montants de ces transferts sont évalués annuellement en fonction de l'évolution des ressources et des charges respectives de chacun des régimes résultant de la fin du recrutement au cadre permanent. D'un montant de 10,2 millions d'euros en 2020, ces transferts devraient s'élever à 23,4 millions en 2021 et à 37,4 millions en 2022. L'État, quant à lui, prend en charge le besoin de financement restant, qui correspond au différentiel de taux de cotisations entre le régime général et le régime spécial, soit environ 40 % de la perte de cotisations pour la caisse de retraite de la SNCF.

En tout état de cause, j'attire votre attention sur le fait que la subvention d'équilibre versée par l'État représente entre 62 et 84 % des charges de pension des régimes concernés, voire 100 % dans le cas du régime de la Seita.

Après que nous avons demandé un effort supplémentaire à nos concitoyens en votant des mesures de redressement des comptes de la branche vieillesse, ce constat doit nourrir notre réflexion collective au sujet des règles de départ à la retraite applicables aux agents du cadre permanent de la SNCF, ainsi qu'à ceux de la RATP. Ceux-ci peuvent en effet liquider leurs droits dès 52 ans pour les conducteurs de train de la SNCF et les agents d'exploitation de la RATP et 57 ans pour le personnel du service sédentaire de la SNCF et les personnels de maintenance de la RATP.

J'en viens au compte d'affectation spéciale « Pensions ». À la différence d'une mission, un CAS retrace non seulement des dépenses, mais également des recettes, et doit être en permanence à l'équilibre. C'est la raison pour laquelle ses excédents annuels sont cumulés sur le plan comptable, bien que les sommes correspondantes soient reversées au budget de l'État. Ainsi, il est garanti à chaque instant que toutes les dépenses du CAS auront été financées par des recettes préalables en lien direct avec la dépense.

En 2022, les recettes du CAS devraient augmenter de 0,4 % par rapport à 2021, pour s'établir à 61,2 milliards d'euros. 94 % de cette somme sont dédiés au versement des pensions civiles et militaires de retraite et aux allocations temporaires d'invalidité servies par l'État. Les crédits afférents afficheraient une hausse de 1,5 % du fait des nouvelles liquidations, ainsi que des revalorisations, prévues à + 1,1 % au 1^{er} janvier 2022 pour les pensions de retraite et à + 1,6 % au 1^{er} avril 2022 pour les pensions d'invalidité.

Les dépenses correspondantes sont principalement financées par des recettes de contributions employeurs. En effet, bien que le taux de retenue pour pension, c'est-à-dire de cotisation « salariale », ait été porté à 11,10 % en 2020, le taux de contribution employeur de l'État est fixé de façon à équilibrer les dépenses et a fortement augmenté entre 2006 et 2014, atteignant 74,28 % pour les fonctionnaires civils et 126,07 % pour les militaires.

Au total, poursuivant sa trajectoire baissière, le CAS ne devrait plus dégager qu'un excédent de 261 millions d'euros en 2022, contre 600 millions en 2021. Le solde cumulé – sur le plan comptable – atteindrait 10 milliards d'euros en 2022, soit le niveau le plus haut jamais constaté.

Toutefois, les dépenses de pensions étant plus dynamiques que les recettes de cotisations, le CAS devrait devenir déficitaire à compter de 2023 ou 2024. En effet, le régime des fonctionnaires de l'État pâtit d'une trajectoire démographique de plus en plus défavorable, tandis que l'inflation accroît les charges de pension et que les efforts de maîtrise des effectifs de la fonction publique empêchent la progression du nombre d'actifs cotisants. Le montant du solde cumulé devrait permettre d'absorber les déficits prévisionnels, ce qui permettra d'éviter une hausse des taux de contribution dans l'immédiat.

Néanmoins, le service des retraites de l'État estime que, à long terme, cette tendance devrait se prolonger et que le solde cumulé du CAS devrait s'amenuiser progressivement pour atteindre 1 milliard d'euros. À défaut de recourir à des mesures paramétriques permettant de redresser la situation, il devra alors sans doute être envisagé d'augmenter de nouveau les taux de contribution. Le service des retraites de l'État estime toutefois que cette hypothèse n'est pas souhaitable, car elle inciterait les employeurs publics à privilégier le recrutement de contractuels à celui de fonctionnaires. Une alternative consisterait alors à normaliser les taux de contribution et à prévoir le versement par l'État d'une subvention d'équilibre au régime.

Voilà, en quelques mots, mes chers collègues, les observations que je peux formuler au sujet de la mission et du CAS. Compte tenu de la nécessité d'assurer le versement des pensions et du caractère de constatation de la quasi-totalité des crédits demandés, je vous propose, comme les années précédentes, d'émettre un avis favorable à leur adoption, sous les réserves que j'ai soulevées et qui tiennent notamment à la nécessaire contribution de tous les Français sans exception au redressement des comptes de la branche vieillesse et à la préservation du système de retraite par répartition, auquel nous sommes toutes et tous attachés.

M. Olivier Henno. – On a vu lors du vote sur le PLFSS combien le covid avait impacté les régimes de retraite. A-t-il eu un impact sur les recettes de la mission et du CAS ? Si oui, cet impact a-t-il été mesuré ? La mortalité a augmenté et nous avons même perdu en espérance de vie, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale.

Mme Monique Lubin. – Sans chercher à rouvrir le débat, je rappelle que, pour les conducteurs de la RATP, qui travaillent sous terre en permanence, dans des conditions assez difficiles et avec des salaires qui sont loin d'être mirobolants, le régime de retraite était de nature à les motiver à exercer ce métier. Il est problématique de redéfinir un contrat après qu'il a été signé.

Pour les fonctionnaires, c'est la quadrature du cercle... Si l'on continue d'en baisser le nombre, il est évident que se posera la question du financement de leurs retraites, donc de l'augmentation éventuelle du taux de cotisation. Reculer l'âge de départ ne réglera pas le problème : il y aura de toute manière un problème d'équilibre.

J'ai participé lundi matin à un colloque du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur le thème « le COR est-il trop optimiste ? » Je vous invite à en lire les actes lorsqu'ils paraîtront, car ce colloque était particulièrement intéressant. Quatre économistes, parmi les meilleurs du pays, se sont exprimés – deux que l'on qualifie d'« optimistes » et deux de « pessimistes ». Tous avouent avec une grande modestie qu'ils ne sont pas capables de prévoir ce qui se passera dans dix, vingt ou trente ans.

Mme Catherine Procaccia. – L'indemnité temporaire de retraite (ITR), régime de surretraite pour les fonctionnaires de l'État passant leur retraite dans les Outre-mer, qui s'éteindra en 2028, est-il toujours traité dans un programme à part ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'impact du covid a été mesuré. Il n'est pas énorme. Au régime général, on relève 35 000 décès supplémentaires par rapport à la tendance. Dans le cas du régime des fonctionnaires de l'État, la surmortalité liée au covid a conduit à une moindre dépense de l'ordre de 36 millions d'euros pour l'année 2020 et de 150 millions d'euros pour l'année 2021, le régime dans son ensemble représentant plus de 6 milliards d'euros.

Par ailleurs, la crise n'a pas eu d'impact économique sur les fonctionnaires, qui ont continué à toucher leur traitement. Il n'y a donc pas eu de moindres rentrées de cotisations.

Madame Lubin, vous avez tout à fait raison à propos de la RATP : les conditions particulières du régime de retraite font partie du contrat. Dès lors, évoquer une suppression des régimes spéciaux, c'est remettre en cause les engagements collectifs de carrière qui ont été négociés. Il est normal que la remise en cause de cette base de la discussion suscite un

certain nombre de réactions. Il faut, en contrepartie, tenir d'autres engagements. Ce n'est pas simple.

S'agissant du COR, il est vrai qu'il est très compliqué de faire des prévisions à quinze, vingt, voire cinquante ans : l'équilibre ou le déséquilibre dépendent des taux de croissance, de la productivité, mais également du taux de chômage et de la natalité. Toujours est-il que, compte tenu, notamment, de l'augmentation importante de l'espérance de vie et de la dégradation du ratio démographique, tout laisse à penser que, quel que soit le scénario, on n'arrivera pas à l'équilibre, à moins d'une diminution des pensions par rapport au revenu moyen. Si l'on ne fait rien, il y aura inévitablement un appauvrissement progressif des retraités. Il faudra inéluctablement choisir entre travailler plus longtemps pour créer plus de richesses et accepter une diminution du niveau de vie des retraités. Nous n'échapperons pas à ce choix de société.

Madame Procaccia, il n'y a pas de mention particulière de l'indemnité temporaire de retraite outre-mer dans les documents budgétaires relatifs au CAS « Pensions » sur l'indemnité temporaire de retraite outre-mer. Je n'ai jamais vu de chapitre spécial qui lui soit dédié depuis que j'examine cette mission. Tout est globalisé, au sein des programmes 741 et 743. Cela dit, je vais mener l'enquête... Je peux, en revanche, vous donner quelques renseignements sur quelques vieux régimes spéciaux en cours d'extinction – les chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger-Méditerranée, les transports urbains tunisiens et marocains, les chemins de fer franco-éthiopiens –, mais cela ne répondra pas à votre question.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis

Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis de la mission « Santé ». – Mes chers collègues, avec 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement demandés pour 2022, les moyens de la mission « Santé » sont en diminution de 1,6 % par rapport à 2021.

Les dépenses d'intervention discrétionnaires de cette mission sont désormais réduites à la portion congrue. La mission concentre en effet très majoritairement des dépenses de guichet et de solidarité nationale, à hauteur de près de 91 % de ses crédits. Dans ces dépenses plus ou moins contraintes, on recense : l'aide médicale de l'État (AME), qui capte déjà plus de 83 % des moyens de la mission avec plus de 1 milliard d'euros ; le soutien à l'agence de santé de Wallis-et-Futuna, qui prend en charge l'ensemble du système de santé local ; l'indemnisation des victimes des accidents médicaux et de l'amiante, au travers de dotations de l'État à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) et au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

Le reste des dépenses de la mission se trouve ainsi éclaté entre quelques actions éparses qui ne s'insèrent dans aucune vision globale de santé publique et dont les moyens atteignent un niveau résiduel.

Depuis le basculement du financement de la plupart des opérateurs sanitaires à l'assurance maladie, le programme 204 se résume à quelques lignes budgétaires disparates dépourvues de cohérence stratégique et dont les crédits se cantonnent souvent à compléter, pour une série d'actions de santé publique et de sécurité sanitaire, les financements déjà attribués par l'assurance maladie. La justification de l'existence du programme 204 devient ainsi chaque année plus fragile, le transfert de la majorité de ses crédits à l'assurance maladie pouvant largement se justifier.

On peut en effet légitimement s'interroger sur la pertinence du maintien dans le programme 204 de lignes de crédits qui peinent à dépasser 5 millions d'euros.

Prenons l'exemple des systèmes d'information de santé publique. Un peu moins de 2,5 millions d'euros seront consacrés au financement de projets confiés à l'Agence du numérique en santé, alors que celle-ci est déjà financée par l'assurance maladie à hauteur de 370 millions d'euros en 2021 au titre du Ségur du numérique en santé.

De même, les comités de protection des personnes (CPP), financés à hauteur d'un peu plus de 4 millions d'euros par la mission « Santé », n'obtiennent désormais leurs moyens supplémentaires que par le biais de dotations complémentaires reversées par l'assurance maladie, transitant par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Bien que le périmètre du programme 204 ait été considérablement réduit, la crise sanitaire a donné lieu à une très forte surconsommation des crédits de ce programme. Ces dépenses sont en réalité imputables à un fonds de concours créé sur le programme en mars 2020 et alimenté par des versements de Santé publique France, agence désormais financée intégralement par l'assurance maladie. Ce fonds a vocation à couvrir des dépenses en lien avec la gestion de la crise liée à l'épidémie de covid-19, comme l'acquisition de matériel médical et de vaccins.

En 2020, pas moins de 700 millions d'euros issus de ce fonds de concours ont été rattachés au programme 204. Le Gouvernement assume pleinement de conserver un programme dédié aux politiques de santé, mais dépouillé d'une part substantielle de ses crédits, afin d'y rattacher des fonds de concours pour permettre, selon ses termes, une intervention réactive en cas de situation exceptionnelle.

Cette pratique, dérogoire au principe d'universalité budgétaire, est peu compatible avec l'autorisation parlementaire des dépenses de l'État. Le détail des dépenses du fonds de concours n'est en effet retracé nulle part dans les documents budgétaires, alors même qu'elles ont représenté plus du triple des crédits ouverts sur le programme 204 en loi de finances initiale pour 2020. À cela s'ajoute le fait que ce fonds est alimenté par des ressources de l'assurance maladie, transitant par Santé publique France, dont la dotation, vous le savez, échappe à l'autorisation parlementaire.

S'agissant du programme 183, la dépense de l'aide médicale de l'État (AME) reste insuffisamment maîtrisée. Elle devrait en effet progresser de 2 % en 2022, pour s'établir à 1,08 milliard d'euros. Le nombre de bénéficiaires de l'AME a, quant à lui, augmenté de 12 % en 2020, après avoir déjà augmenté de 5 % en 2019.

Les mesures d'encadrement de l'éligibilité à l'AME adoptées en loi de finances pour 2020 tardent à produire leurs effets, leur mise en œuvre ayant été différée en raison de la

crise sanitaire. Par ailleurs, les informations du Gouvernement sur le renforcement des contrôles pour prévenir la fraude et les abus restent très parcellaires. Un rapport des inspections générales des affaires sociales et des finances d'octobre 2019 sur la gestion de l'AME avait pourtant évoqué des situations problématiques de détournement du dispositif, en estimant par exemple qu'un quart des 40 dossiers de chimiothérapie oncologique analysés étaient constitutifs d'une « migration pour soins ».

Par ailleurs, je reste convaincue que l'AME ne répondra à ses objectifs de santé publique qu'à la condition que ses bénéficiaires adhèrent pleinement à une démarche de prévention et de soins inscrite dans la durée. À titre d'exemple, on sait que les migrants en situation précaire et isolés sont particulièrement vulnérables face aux addictions. Leur accès à l'AME devrait alors, selon moi, s'accompagner d'exigences accrues en termes d'observance du parcours de soins, ce qui suppose une articulation renforcée entre les caisses primaires d'assurance maladie et les structures de prise en charge, notamment les hôpitaux, les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (Caarud) et les futures « haltes soins addictions ».

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, nous nous retrouvons face à une mission « Santé » problématique à plus d'un titre. Son programme 204 a été vidé de sa substance et ne supporte désormais que quelques lignes de crédits résiduelles qui pourraient être aisément basculées sur l'assurance maladie. Quant au programme 183, il est quasi intégralement accaparé par les dépenses de guichet de l'AME, qui, en raison de leur caractère humanitaire, trouveraient mieux leur place sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Dans ces conditions, plus rien ne justifie de conserver la mission « Santé » dans sa configuration actuelle.

En conséquence, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé ».

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cela rejoint ce que nous avons dit lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur la place des agences : soit les agences sanitaires reviennent dans le budget de l'État, soit on supprime la mission « Santé ». Garder des queues de crédits alors que tout relève du PLFSS n'a aucun sens. Il est clair que l'AME constitue aujourd'hui l'essentiel de la mission, qui, en l'état actuel, n'a plus beaucoup de substance.

M. Alain Milon. – Je veux insister sur la question des agences. Lors de la discussion du PLFSS, nous avons souhaité que Santé publique France revienne dans le giron de l'État. Là, on nous dit qu'il faut prendre l'AME et continuer... Si l'on réaffecte l'ensemble de la mission « Santé » à l'assurance maladie, il faut que ce soit compensé à l'euro près tous les ans par l'État : cela ne marchera pas longtemps si l'État se décharge financièrement et si l'assurance maladie doit tout financer.

L'AME ne relève pas de la politique de l'immigration : elle procède du constat que des immigrés ont besoin de soins sur le territoire national. La France, en pays civilisé, donne des soins à toutes les personnes présentes sur son territoire. On peut critiquer la politique d'immigration, mais pas qu'il faille une politique de soins pour l'ensemble des personnes se trouvant sur le territoire national.

Mme Laurence Cohen. – Bravo !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mme la rapporteure pour avis a proposé de déplacer l'AME vers la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». La commission des affaires sociales n'a pas parlé d'immigration.

M. Bernard Jomier. – Je suis globalement d'accord sur le constat : je note également des incohérences.

La vraie question de fond est celle du rôle de l'assurance maladie, qui a beaucoup évolué dans notre pays sans qu'un texte acte cette évolution. L'assurance maladie était un payeur ; elle est devenue un ordonnanceur et un maître d'œuvre des politiques de santé publique. Son articulation, notamment avec l'Agence nationale de santé publique, est fragile dans sa conception. Les errances budgétaires traduisent le fait que le budget santé de l'État a, pour l'essentiel, été transféré vers l'assurance maladie. Dans le même temps, l'assurance maladie a été complètement étatisée... Elle est désormais entièrement aux mains de l'État. L'État n'a pas abandonné ces politiques ; il a simplement pris un autre chemin, lequel se traduit par ce mouvement budgétaire. Il faudra remettre de la cohérence dans la définition législative du système.

Dans l'hypothèse où l'on viderait complètement la mission « Santé », nous défendons l'idée que l'AME aille à l'assurance maladie. Je rappelle que cette position est défendue par un certain nombre d'institutions, dont l'Académie de médecine. Ce serait beaucoup plus cohérent.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Depuis quelques années, on arrive à cette conclusion que l'on a vidé de sa substance cette partie du budget.

C'est terrible, alors même que nous constatons tous que notre système de santé est très fragile, que l'hôpital ne se porte pas bien et que la présence des professionnels de santé sur notre territoire n'est pas satisfaisante. Il est problématique que le budget ne traduise pas les préoccupations de nos citoyens.

Nous avons demandé, dans le dernier PLFSS, la juste compensation des dépenses de l'agence Santé publique France, qui était auparavant dans le giron de l'État. Nous demandons également que le Parlement puisse décider chaque année des montants attribués à chacun des fonds et agences qui dépendent de l'assurance maladie.

Je rejoins Bernard Jomier : il faut absolument que nous nous penchions sur la question de la définition. Que recouvre l'assurance maladie ? Qu'est-ce qui relève d'un budget santé national ? On voit bien que les déficits de l'assurance maladie sont si énormes qu'ils ne sont pas tenables, qu'ils tirent la trajectoire financière vers le bas et qu'il faudra trouver des solutions. Or il y a des besoins d'investissement et des urgences. Nous devons réfléchir à une proposition du Sénat sur cette question, à ce qui relève de l'exploitation, du fonctionnement du quotidien, de la santé des Français et à ce qui relève de l'investissement. Comme je l'ai dit lors de l'examen du PLFSS, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ne peut pas être un fonds d'investissement : c'est une caisse d'amortissement. Ainsi, les dépenses que nous avons engagées dernièrement du fait de la crise ne sont pas de même nature que la prise en charge, par exemple, de la dette des hôpitaux ou de la construction des projets structurants annoncés.

Mme Laurence Cohen. – Je soutiens complètement Alain Milon sur la question de l'AME. Il est important que la commission des affaires sociales dise les choses franchement.

Nous ne pouvons pas être étonnés du contenu des différentes missions que nous examinons ce matin : elles sont en cohérence totale avec le PLFSS 2022 que nous venons d'examiner.

Il existe un principe de réalité : nous sommes toutes et tous confrontés, dans nos territoires, à une catastrophe annoncée pour l'hôpital et la médecine de ville, dont on parle moins, mais qui est, elle aussi, sinistrée. Les recettes déployées pour alimenter les caisses de sécurité sociale sont insuffisantes. On continue d'exonérer à tour de bras, ce qui fait perdre des milliards d'euros à la sécurité sociale...

Nous devons être cohérents et chercher de nouveaux financements. Il faut changer les recettes qui ont été employées depuis vingt ans – cela date d'avant le quinquennat d'Emmanuel Macron. La logique de rustines est mauvaise : elle envoie l'hôpital et le système de santé dans le mur.

Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis. – Monsieur Milon, la commission a régulièrement réclamé – vous le premier – la compensation à l'euro près à l'assurance maladie par l'État du financement de Santé publique France. Nous avons adopté un amendement en ce sens pendant l'examen du PLFSS 2022.

Monsieur Jomier, effectivement, le basculement du financement des agences sanitaires à l'assurance maladie est une forme de détournement de la procédure budgétaire. Dans le cadre du PLFSS, nous n'avons aucune vision de la dotation envisagée, puisque l'assurance maladie ne dispose que de crédits évaluatifs. C'est l'État qui décide ensuite du montant de la dotation par arrêté, sans autorisation préalable du législateur.

La commission s'est toujours opposée au basculement de l'AME sur l'assurance maladie, pour la raison très simple que les bénéficiaires ne cotisent pas à celle-ci. L'AME constitue une aide humanitaire consentie au titre de la solidarité nationale, d'où sa place dans le budget de l'État.

M. Bernard Jomier. – La cotisation n'ouvre plus beaucoup de droits !

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est vrai, mais l'AME n'en reste pas moins un dispositif de prise en charge dérogatoire.

Contrairement à la commission des finances, qui a toujours voulu rattacher l'AME à l'immigration, nous plaillons pour que celle-ci reste une politique de solidarité portée par le budget de l'État.

Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis. – Je suis étonnée que la création du fonds de concours rattaché au programme 204 ne vous ait pas posé problème, parce que ce sont des millions d'euros qui partent de l'assurance maladie et transitent par Santé publique France sans faire l'objet d'aucun contrôle du Parlement. Pour ma part, ce procédé m'a choquée. Nous devons y réfléchir. Même si elles visent à acheter des vaccins ou des masques, il n'est pas normal que ces sommes échappent à notre contrôle.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé ».

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinerons les deux dernières missions mardi prochain à neuf heures, car il me semble important que nous les ayons abordées avant le vote sur la première partie du projet de loi de finances. En revanche, la commission ne siégera pas mercredi.

Mme Frédérique Puissat. – L'audition de Mme la ministre Élisabeth Borne sur la mission « Travail et emploi », prévue mardi soir, est-elle maintenue ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Oui, d'autant que les déclarations du Président de la République ont mis d'autres sujets sur le tapis.

La réunion est close à 10 h 55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 10 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité

M. Jean-François Longeot, président. – Madame la secrétaire d'État, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Je m'abstiendrai de tout propos liminaire pour laisser certains de nos collègues rejoindre leur circonscription en vue de participer, demain, aux cérémonies commémoratives du 11 novembre. Je vous cède immédiatement la parole.

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité. – Je suis très heureuse de pouvoir échanger avec vous sur ce projet de loi de finances pour 2022, qui apporte de bonnes nouvelles pour la biodiversité en des temps de contrainte budgétaire.

La priorité est clairement donnée à la biodiversité, non seulement au travers du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », mais aussi de toutes les réflexions en cours avant la présentation de la prochaine stratégie nationale pour la biodiversité (SNB).

Cette politique de l'eau et de la biodiversité se structure par une cohérence entre nos différentes politiques publiques et ce que nous défendons au niveau international. La COP 26 réserve ainsi une large place à la question de la nature, puisque l'on sait aujourd'hui qu'il nous faut absolument décloisonner les raisonnements, nos politiques et les moyens dédiés. La voix de la France porte donc de hautes ambitions sur ces questions de biodiversité, sur lesquelles nous devons être exemplaires.

Le projet de loi de finances pour 2022 apporte quelque 3 milliards d'euros de financement budgétaire en faveur de la biodiversité, dont 244 millions pour le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ». Un apport exceptionnel du plan France Relance avec plus de 1 milliard d'euros pour 2021-2022 et des ressources fiscales *via* des redevances affectées, notamment aux agences de l'eau, à hauteur de 2,2 milliards d'euros.

Le programme 113 bénéficie en particulier de moyens importants avec sa dotation de 244 millions d'euros, en hausse de 30 % depuis la création de mon secrétariat d'État à la biodiversité. Cela correspond à une augmentation de 15 millions d'euros après une hausse, l'an passé, de 35 millions. Nous sommes donc en situation de reconquête, du point de vue budgétaire, des moyens dédiés à la biodiversité, hors moyens exceptionnels du plan de relance.

L'essentiel de ce budget est consacré à la lutte contre la perte de biodiversité. Il se concentre essentiellement sur les espaces, les espèces et l'eau. Parmi les 15 millions d'euros supplémentaires, je prévois de dédier 5 millions à la stratégie nationale pour la biodiversité

afin d'amorcer immédiatement et concrètement les premières actions de déclinaison opérationnelle du plan.

Je propose ensuite de dédier 3,5 millions d'euros supplémentaires à la gestion durable des ressources minérales, qui doit nous permettre notamment de renforcer les actions de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane et l'élaboration d'une stratégie durable sur les approvisionnements critiques.

Nous disposons également de 2,3 millions d'euros supplémentaires pour l'Office national des forêts (ONF), dans l'optique d'un renforcement de la politique interministérielle de la forêt. Nous avons déjà augmenté, en 2020, cette dotation de 7 millions d'euros.

Enfin, 2 millions d'euros sont destinés au financement de cartographies dans le cadre du recul du trait de côte.

Pour la première fois depuis plus de dix ans, le plafond du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) augmentera en 2022 pour passer de 38,5 à 40 millions d'euros au profit du Conservatoire du littoral.

Le plan France Relance apporte des moyens conjoncturels *via* un apport de 1 milliard d'euros concernant directement ou indirectement la mise en œuvre de nos politiques de l'eau et de la biodiversité pour la période 2021-2022 : 300 millions d'euros pour l'eau, 250 millions pour la biodiversité, 650 millions pour le fonds pour le recyclage des friches, 50 millions d'euros destinés aux haies ou encore 300 millions pour les forêts.

Ce volet écologique de restauration ou de construction d'infrastructures nouvelles dans les espaces et aires protégées comporte une enveloppe de 250 millions d'euros déployés par l'Office français de la biodiversité (OFB), les parcs nationaux, le Conservatoire du littoral ou nos services déconcentrés. Ils œuvreront à hauteur de 135 millions d'euros à la restauration écologique, de 60 millions d'euros sur les aires protégées, de 40 millions sur la protection du littoral et de 15 millions sur le renforcement des barrages. À ce jour, les trois quarts des crédits sont d'ores et déjà engagés.

S'agissant du volet « eau » du plan France Relance, nous proposons 300 millions d'euros pour financer la modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement, dont 50 millions pour les outre-mer. Cette mesure sécurise les infrastructures de distribution d'eau potable et d'assainissement ainsi que la gestion des eaux pluviales, ce qui permettra de renforcer la résilience de l'alimentation en eau potable en luttant contre les sources de contamination de l'eau. Elle vise la modernisation de 2 715 kilomètres de réseau d'eau en métropole et 41 kilomètres en outre-mer. Fin août, quelque 275 millions d'euros de crédits prévus pour 2020 et 2021 ont déjà été engagés budgétairement, soit plus de 90 % de l'enveloppe.

Hors plan France Relance, l'action des agences de l'eau se décline dans le cadre du onzième programme d'intervention 2019-2024. Après deux ans, ce programme plafonné à hauteur de 12,5 milliards d'euros présente un taux d'exécution global des prévisions de plus de 32 %.

Cette année, les nouvelles sont très bonnes s'agissant des effectifs qui sont en augmentation dans les parcs nationaux et dans les parcs naturels marins. Ce sont 20 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires qui sont dédiés à la montée en puissance

du onzième et nouveau parc national de forêts et au renforcement des effectifs de tous les parcs nationaux.

Il n'était pas question que la création de ce onzième parc se fasse au détriment des parcs existants. Un effort a également été fait pour les effectifs des aires marines protégées *via* l'OFB. Je tiens en outre à saluer l'effort de nos opérateurs sur la mutualisation et les rationalisations, notamment au travers des fonctions support. Cette année encore, 2 635 emplois sont ouverts à l'OFB, lequel fait en outre l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance en voie de finalisation.

Au-delà de cette présentation budgétaire, je tenais à vous faire part de notre réflexion globale sur le financement même de la biodiversité en France. Celui-ci est stratifié et il est aujourd'hui nécessaire de le revoir, tant pour mettre en valeur l'effort budgétaire de l'État que pour y apporter davantage de transparence.

Nous prônons des leviers d'action plus massifs et des outils plus récents sur lesquels il nous faut monter en puissance. On peut citer la réorientation de l'épargne individuelle vers des actifs verts, des outils qui conjuguent le label « bas-carbone » et la protection de la biodiversité, ainsi qu'un éventuel renforcement de la fiscalité dédiée à la biodiversité, comme l'a évoqué récemment le Président de la République. Citons enfin les nouveaux outils auxquels je suis très attachée, tels que les obligations réelles environnementales (ORE).

Vous le voyez, notre mobilisation est totale.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – Lors de l'examen de la loi « Climat et résilience », le Sénat avait approuvé les mesures proposées par le Gouvernement et les députés sur le sujet majeur de la déforestation importée, c'est-à-dire, d'une part, la problématique des émissions de gaz à effet de serre (GES) importées lorsque nous consommons des produits qui contribuent à la déforestation dans leurs pays d'origine et, d'autre part, la problématique de l'érosion de la biodiversité qui résulte de la déforestation importée *via* la consommation de produits d'origine étrangère.

Le Sénat avait également enrichi ses dispositions, principalement au sein du volet « se nourrir », certaines d'entre elles ayant survécu à la longue commission mixte paritaire qui a permis d'aboutir à un accord avec les députés.

Où en est la mise en œuvre de la plateforme prévue à l'article 270 de la loi « Climat et résilience », dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée ? Le décret prévu à l'article 272 de cette même loi pour accompagner l'État dans la réduction de l'achat de biens ayant contribué à la déforestation a-t-il été publié ?

Comment suivez-vous l'application de l'article 273 de cette loi, qui a été réécrit à l'initiative du Sénat pour traduire les propositions du rapport d'information intitulé *Alimentation durable et locale* que nous avons produit en lien avec la commission des affaires économiques ? C'est une disposition à laquelle je tiens particulièrement, car l'adoption de plans de vigilance, opposables aux entreprises, est une mesure puissante de prévention de la déforestation importée. Avez-vous pris l'arrêté définissant les catégories d'entreprises qui seront soumises à cette obligation d'élaborer un plan de vigilance, sur le modèle de la loi sur le devoir de vigilance en matière sociale ?

Enfin, pouvez-vous faire le point sur les échanges qui ont lieu en ce moment au sein de l'Union européenne en vue d'élaborer un cadre juridique commun de vigilance des entreprises par rapport à la déforestation importée ?

Mme Nadège Havet. – S'agissant des moyens prévus par le Gouvernement pour la politique de biodiversité en 2022, pourriez-vous être plus précise sur ceux mis en œuvre pour établir la stratégie nationale pour la biodiversité ?

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis – Je salue votre engagement et votre discours sur la priorité donnée à la biodiversité dans notre pays.

Néanmoins, la hausse budgétaire de 15 millions d'euros semble assez légère au regard de tous les milliards annoncés ces derniers temps par le Gouvernement. En sus, je voudrais pointer quelques incohérences et contradictions.

Concernant la fiscalité, il est prévu à l'article 10 du projet de loi de finances pour 2022 la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'entretien des espaces naturels protégés. Pour une bonne politique de biodiversité, n'aurait-il pas été plus judicieux de le rendre plus efficient ?

S'agissant de la question centrale et de plus en plus sensible de l'eau, votre ministère a organisé les Assises de l'eau et le ministère de l'agriculture le Varenne de l'eau. Or nous sommes encore loin de respecter les objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau. Comment comptez-vous accentuer les efforts de la France vers l'atteinte du bon état des masses d'eau ? Pourquoi avoir fait le choix de ne pas relever le plafond mordant qui aurait pu accroître les moyens d'intervention des agences ?

Je voudrais évoquer le sujet des espèces exotiques envahissantes, angle mort de la politique française en matière de biodiversité. Les dégâts économiques sont considérables, estimés *a minima* par les scientifiques à 368 millions d'euros par an, uniquement pour notre pays. Les moyens sont éparpillés sur plusieurs opérateurs et trop souvent centrés sur la réparation des dégâts causés plutôt que sur la recherche et la prévention. Comptez-vous désigner un opérateur chef de file sur cette question et mobiliser des personnels dédiés ? Comment comptez-vous accentuer les efforts de la France en matière de prévention et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes ?

M. Éric Gold. – Toujours concernant la lutte contre les espèces invasives, le frelon asiatique et le frelon oriental, classés danger sanitaire, menacent les ruches depuis plus de quinze ans. Vous m'avez indiqué lors de votre précédente audition devant notre commission qu'une stratégie nationale de prévention, de surveillance et de lutte contre le frelon asiatique avait été mise en place avec la filière apicole. Pouvez-vous m'en donner l'état d'avancement et m'indiquer si quelque chose est prévu dans le PLF à ce sujet ?

Des travaux sont-ils menés à une échelle internationale pour lutter contre ces phénomènes qui se multiplient et affectent fortement notre biodiversité ?

Mme Angèle Prévaille. – La pollution plastique ne doit pas constituer un angle mort de votre politique, car cette pollution croise les sujets du bon état de l'eau, de l'air, des sols et la problématique des espèces invasives. De plus, elle a un impact très fort sur la biodiversité.

Lors de l'examen de la loi « Climat et résilience », j'ai fait voter au Sénat un amendement visant à ce que soit indiqué sur les vêtements en fibre plastique le fait qu'ils libèrent dans l'environnement des microfibres tout au long de leur cycle de vie. Or cet amendement n'a pas dépassé l'enceinte du Sénat.

Que mettre en place contre cette pollution qui ne fait que s'accumuler ? Je précise qu'un petit plan ne me paraît pas suffisant.

M. Didier Mandelli. – Ma question porte sur le DAFN, payé par les propriétaires de bateaux supérieurs à 2,5 mètres et qui vient alimenter le budget du Conservatoire du littoral.

Vous avez évoqué la progression de ce budget de l'ordre de 1,5 million d'euros supplémentaires. Dans le cadre de la loi pour l'économie bleue, nous avons intégré une quote-part de ce DAFN en faveur de la filière nautique pour financer le démarrage d'une filière de recyclage, de traitement et de démantèlement des bateaux. Notre stock de bateaux est difficile à traiter, soit parce que les bateaux sont en déshérence, soit parce qu'ils sont stockés sans être traités.

Cette évolution du budget plutôt positive peut-elle permettre de prendre en compte ces bateaux en déshérence ? Je précise qu'un certain nombre de départements, dont la Vendée, prennent en charge le transport de l'épave vers le centre de démantèlement.

Mme Martine Filleul. – Madame la ministre, je salue votre engagement au service de la biodiversité ainsi que votre grand optimisme, notamment votre capacité à voir le verre tout à fait plein.

Pour ma part, je ne le vois pas exactement de la même manière et tenais absolument à vous le dire. Je considère que 15 millions d'euros pour la biodiversité est vraiment très peu, par rapport aux sommes actuellement abondamment déversées vers d'autres domaines. Ces 15 millions d'euros sont assez dérisoires eu égard aux enjeux actuels.

Pour ce qui concerne les effectifs, vous évoquez une hausse dans votre ministère, qui concerne le onzième parc naturel de forêts. Il est toutefois important de rappeler que le ministère de l'écologie a été sacrifié plusieurs années de suite et a perdu 4 000 ETP depuis 2018. La hausse à laquelle vous faites référence est donc tout à fait maigre.

Le budget que vous venez de nous présenter pour l'année 2022 est-il à la hauteur des enjeux ? Selon moi, la réponse est négative.

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. – Notre engagement sur la déforestation importée a effectivement constitué un gros travail, non seulement dans le cadre de la stratégie nationale préexistante, mais surtout dans sa mise en œuvre.

Cette plateforme est opérationnelle et consultable par tous et permet aux citoyens comme aux entreprises d'accéder aux données des produits, aux commodités et aux lieux d'importation liés à la déforestation et donc de créer ce système d'alerte aux entreprises. Ce faisant, nous sommes tout à fait précurseurs, aux niveaux européen et international. J'ai participé à de nombreuses tables rondes à la COP 26 cette semaine sur ce sujet pour faire valoir cette expérience. Il nous reste à travailler sa gouvernance qui mêle de nombreux acteurs ainsi que l'anonymat des données, souvent sensibles. Il ne s'agit pas, en effet, de mettre à l'index, mais d'éclairer la politique d'achat de certains importateurs.

Nous avons également accéléré le déploiement du guide de l'achat public « zéro déforestation importée » qui s'enrichit d'une première mise à jour. L'achat public représentant potentiellement 10 % du PIB national, nous disposons d'un levier énorme.

En outre, nous nouons de manière très opérationnelle des contrats avec les filières soja dans le cadre des financements liés à la stratégie protéines végétales. En relocalisant cette production, l'objectif est de nous passer des importations de soja, lesquelles favorisent la déforestation. Il en va de même pour le récent plan Cacao durable, en lien avec les importateurs et les distributeurs. Ce me semble être un bel exemple de décloisonnement entre les secteurs public et privé.

S'agissant des 30 % d'augmentation de cette ligne budgétaire, vous savez l'effort et l'arbitrage conséquents que cela peut représenter. Mais arrêter cette érosion et mettre fin à l'hémorragie d'emplois, qui a d'ailleurs touché tous les opérateurs de l'État, dans un contexte de contrainte budgétaire et de dette que vous connaissez, doit se faire en responsabilité. Ce geste est extrêmement fort et salué par les opérateurs, notamment par les agences de l'eau, mais également au niveau européen et international. Les collectivités locales ont besoin d'être accompagnées et la mise en œuvre de cette montée en charge ne doit pas être accélérée de manière inopportune.

S'agissant de l'eau, nous devons montrer à quel point la préservation des continuités écologiques est essentielle à la restauration de la bonne qualité des eaux. Le Varenne de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, que nous co-portons avec Julien Denormandie, montre que, trop longtemps, on a voulu opposer les politiques de l'eau et de la biodiversité et les politiques agricoles. Nous refusons de nous laisser caricaturer dans ces postures et nous travaillons à ce chemin commun. Le Varenne de l'eau s'inscrit pleinement dans les conclusions des Assises de l'eau. Nous devons construire ces chemins à l'équilibre entre enjeux de territoires, enjeux économiques et agricoles et enjeux de préservation de la biodiversité.

Il faut donc concilier la lutte contre l'amenuisement de cette ressource en eau et la nécessité de soutenir l'agriculture française, première à préserver au quotidien la biodiversité et à assurer notre souveraineté alimentaire.

Pour ce qui concerne les espèces exotiques envahissantes, je prépare un plan d'action contre l'introduction et la propagation de ces espèces, pour le début de l'année 2022. Son volet prévention sera très musclé, mais j'entends également démultiplier les actions sur le terrain et poursuivre la prévention, car le développement de ces espèces exotiques envahissantes provient généralement d'une maladresse humaine.

La pollution plastique se situe au cœur de nos réflexions. Le plan d'investissement France 2030 dédie 1 milliard d'euros au recyclage des plastiques. La suppression progressive des plastiques à usage unique sera au cœur des réflexions de la présidence française de l'Union européenne. Nous avons mené une action majeure et massive, ces dernières années, sur cette question des plastiques et je crois qu'on peut s'en féliciter.

S'agissant du DAFN, je sors quelque peu de mon champ de compétence, aussi je ne me prononcerai pas en détail. Toutefois, le plan France Relance permet de trouver les moyens de démanteler des péniches en état de délabrement avancé, en lien avec les collectivités et les préfetures.

Pour conclure, il me paraît plus utile non pas de regarder uniquement les chiffres du programme 113, mais de voir les choses de manière plus holistique en prenant en compte toutes les politiques que nous déployons en faveur du climat.

M. Jean-François Longeot, président. – Permettez-moi d’insister sur la problématique liée à la forêt.

C’est un sujet particulièrement inquiétant considérant les périodes de sécheresse qui ont eu lieu à la fois en 2018, 2019 et 2020 et les attaques de scolytes. Mon département est parsemé d’hectares et d’hectares de coupes blanches. En outre, on perçoit l’OPA de la Chine sur nos forêts, qui achète jusqu’à 50 % du bois. C’est aussi une question de manque à gagner pour les communes.

Comment lutter contre les émissions de gaz à effet de serre si nos forêts sont atteintes à ce niveau ? Nous devons développer des idées sur ce sujet et y allouer des moyens. Certaines collectivités ont la tentation, au lieu de planter des arbres, soit de rendre à l’agriculture ces espaces, soit d’y installer des panneaux solaires.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Je tiens à saluer le travail des entreprises, notamment les entreprises distributrices d’eau qui ont considérablement allégé le plastique dans leur processus de fabrication. Elles nous répètent d’ailleurs qu’elles peuvent fabriquer leurs bouteilles en verre, mais que la pollution s’en trouverait largement augmentée sur le transport.

S’agissant des arbres, on aperçoit aujourd’hui une démultiplication des maladies dans tous les secteurs et pour de nombreuses essences, ce qui fait hésiter les producteurs de bois à replanter.

S’agissant du contrat de plan État-région (CPER), la biodiversité sera-t-elle prise en compte dans les politiques publiques ou est-ce un budget complètement à part ?

M. Hervé Gillé. – Permettez-moi de revenir sur la question des agences de l’eau et du plafond mordant, à laquelle il me semble que vous n’avez pas répondu.

Les sollicitations des agences de l’eau s’accroissent aujourd’hui du fait de leurs nouvelles missions et nous devons trouver des stratégies de financement pertinentes. Nous avons également besoin de trouver des réserves de substitution d’eau potable pour créer des prélèvements plus équitables et plus durables. Nous pourrions mettre en place une évaluation des agences de l’eau pour étudier leur état financier. Je rappelle que si le plafond mordant a été appliqué, c’est qu’on a estimé que des réserves n’étaient pas mobilisées.

Mme Béragère Abba, secrétaire d’État. – Sur la question des forêts, je plaiderais déjà, en tant que députée, pour ces assises de la forêt et du bois. Je suis du Grand Est, une région où l’on voit – si on ne les entend pas – mourir et souffrir ces forêts françaises. Il m’a toujours paru essentiel de nous projeter à long terme et de penser des politiques à vingt, trente ou cinquante ans, tout en abordant le sujet de façon holistique, pour penser la forêt dans son lien à notre activité économique, à notre politique de construction, aux enjeux stratégiques et internationaux. Il est nécessaire d’embrasser tous ces sujets de manière corrélée, sans oublier bien sûr les questions sanitaires, la problématique du stress hydrique et les épisodes de sécheresses, de plus en plus nombreux et fréquents.

Il s'agit aussi d'une question de sensibilité sociétale, qui nous oblige à réinterroger ce qu'est la gestion forestière. Les coupes rases émeuvent, par exemple, et elles ne sont pas toujours liées à des choix ou à une gestion forestière ancestrale ; elles nécessitent alors qu'on mette fin aux atteintes observées dans certaines parties de nos forêts. Toute une réflexion est ainsi menée aujourd'hui, qui inclut les propriétaires, les collectivités, l'ONF, et porte sur la question de la diversification des modes de gestion et des essences. Des expérimentations ont lieu, qui doivent être valorisées et contribuer à nourrir cet effort pour se projeter et imaginer une modification de nos paysages, une modification de nos représentations de ce qu'est la forêt française. Nous touchons là au cœur d'un sujet qui est profondément sociétal.

Tout ce travail vient de débuter. Il est passionnant et il mobilise fortement, avec des moyens qui, dans le contexte du plan France Relance, peuvent paraître minimes. Ils sont tout de même déjà très importants et ont été renforcés pour les forêts. C'est un travail global, et j'aurais pu vous parler aussi de la gestion des dégâts forestiers, tant le sujet des dégâts faits aux cultures est prégnant, dans les questions d'équilibre sylvo-cynégétique.

Une attention évidemment particulière est portée aux communes forestières (Cofor), dont j'ai entendu la surprise dans la mobilisation qui leur a été demandée aux côtés de l'ONF. Cependant, une fois la surprise passée, les Cofor tiennent à participer à cet effort national pour nos forêts. Elles attendent néanmoins de la visibilité, et il leur faut comprendre comment peuvent se réorganiser leur modèle et les équilibres économiques, car les forêts sont des éléments structurants de nos territoires. Le travail se conduit en commun et je remercie les Cofor de le poursuivre et d'avancer. À ce titre, je pense aussi aux agents de l'ONF, qui sont interrogés et bousculés dans leurs façons de faire, et ont besoin aujourd'hui d'être accompagnés ; ils ont entre les mains l'avenir de nos forêts françaises.

Cette mobilisation était essentielle et je remercie le Premier ministre de nous avoir missionnés, avec Julien Denormandie et Agnès Pannier-Runacher, pour traiter ces questions d'amont en aval, afin de dessiner les forêts françaises de demain.

Je n'oublie pas non plus les entreprises, et je vous rejoins sur ce point, monsieur de Nicolaÿ. J'étais hier soir avec le groupe LVMH, qui est évidemment très concerné par ces sujets, mais je rencontre aussi de très petites entreprises qui, au quotidien, essayent de trouver les moyens, veulent s'engager dans cette transition, mais ont besoin d'accompagnement dans la transformation de l'outil industriel français. Nous devons, dans la rapidité de la transition à l'œuvre, donner de la visibilité au cadre législatif et réglementaire, mais aussi à notre vision, et il semble important de se donner des points de rendez-vous sur la trajectoire à suivre. Cela vaut pour les entreprises françaises, mais aussi au niveau international, dans les engagements que nous prenons. En termes de crédibilité, si nous voulons rassurer les marchés, il nous faut absolument être clairs sur nos objectifs.

J'en viens aux CPER, et plus largement au rôle des régions, puisqu'elles sont cheffes de file sur la question de la biodiversité. Les agences régionales de la biodiversité offrent un lieu central où se nouent des partenariats essentiels, qui se retrouvent ensuite dans les CPER, dans les partenariats avec les agences de l'eau, dans les projets de minimisation des impacts sur les infrastructures, dans la gestion des espaces de renaturation. Dans le cadre de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS »), figure d'ailleurs la possibilité pour ces régions de se saisir de la gestion de ces espaces – la définition en revenant toutefois à l'État, pour que le niveau d'ambition demeure partagé au niveau national.

Ces évolutions à l'œuvre ne se feraient pas sans les collectivités régionales, qui sont devenues expertes sur ces sujets et sont au plus près des enjeux locaux. En effet, et cela m'apparaît clairement depuis le début de l'année, alors que je réécris la SNB : nous pouvons définir de grands axes, une vision, mais il nous faut être au plus près des territoires. Et d'ailleurs, le niveau régional est parfois encore trop grand et je vois bien comment, d'un bout à l'autre du Grand Est par exemple, les considérations et les contextes diffèrent. Pour la SNB, et en premier lieu pour la stratégie aires protégées – nous avons un gros effort à fournir, de définition et de protection de notre réseau d'aires protégées – j'ai demandé que la réflexion soit menée dans la concertation avec les territoires, autour des régions, mais aussi au niveau départemental. Il fallait que nous retrouvions ces espaces de réflexion qui associent, au niveau local, des agriculteurs, des chasseurs et des associations environnementales. Les projets les plus solides et les plus pérennes se bâtiront dans cette concertation, au plus près du terrain.

Je finirai en évoquant les agences de l'eau et la question du plafond mordant. Étant entourée de directeurs et d'anciens directeurs d'agences de l'eau, je peux vous assurer que la réflexion sur ces sujets tient une place importante au sein de mon cabinet. Le concept « l'eau finance l'eau et la biodiversité finance la biodiversité » doit s'incarner dans nos flux budgétaires et, vous l'avez dit, il faut être transparent à ce sujet, c'est essentiel en termes d'acceptabilité. Si l'on veut partager les objectifs et cet effort budgétaire nécessaire pour la nature – elle est, un peu comme la culture, un patrimoine assez immatériel et pour lequel le « retour sur investissement » est parfois difficile à imaginer et à quantifier –, alors il nous faut être transparents sur ces flux de financement et sur la participation de cette fiscalité à nos politiques.

Un groupe de travail se penche sur le sujet et il est trop tôt pour savoir quelles conclusions il en tirera. Toutefois, je voudrais partager un sentiment personnel sur cette question du plafond mordant : tout finit par se retrouver dans le budget de l'État. Certes, nous avons besoin de transparence et je plaide pour la biodiversité et pour une spécificité en termes de fiscalité affectée renforcée dans nos politiques. Mais je crois aussi que nous devons préserver cette vision de solidarité entre nos différentes politiques publiques, selon laquelle ce qui retombe dans le budget de l'État n'est pas perdu et participe à d'autres politiques, dont les ressources sont moindres et les besoins supérieurs. Il n'est pas possible de décorréliser les politiques environnementales des politiques de santé ou d'éducation. La réflexion sur cet exercice d'équilibre budgétaire est loin d'être close, mais les politiques sont liées et le découplage doit se retrouver dans les flux financiers. Nous avons vu naître l'OFB, qui est en partie financé grâce aux recettes des agences de l'eau. Cette question du plafond est presque un totem, et j'espère que nous réussirons à échapper à cette crispation pour développer une vision globale du financement de la biodiversité, ce qui peut également résonner en termes de financement des collectivités. Cette réflexion doit en tout cas se retrouver dans les sujets sur lesquels nous serons amenés à travailler ensemble, dans les mois et années qui viennent.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie, madame la ministre, pour vos réponses, les efforts qui sont faits et votre volonté d'agir.

La réunion est close à 17 h 50.

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

Mardi 16 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace - Examen des motions et amendements de séance

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

Article additionnel après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. JACQUIN	1 rect.	Institution d'une taxe sur l'autoroute A31 dès la ratification de l'ordonnance, dont le régime juridique serait déterminé par décret	Défavorable
M. MASSON	19 rect.	Précision selon laquelle l'extension de la taxe à l'A31 proposée par l'amendement n° 1 rect porte uniquement sur les sections gratuites de l'autoroute A31 et sur les routes nationales à 2 x 2 voies existant sur le territoire des quatre départements de l'ancienne région Lorraine	Défavorable
M. MASSON	18 rect.	Précision selon laquelle la taxe qui pourrait être instituée sur l'A31 ne porterait que sur les sections gratuites de l'autoroute	Défavorable
Mme BELRHITI	3 rect. <i>bis</i>	Instauration d'une taxe sur l'autoroute A31 dès la ratification de l'ordonnance, dont le régime juridique serait déterminé par décret	Défavorable
Mme GUILLOTIN	17 rect.	Institution d'une taxe sur l'autoroute A31 dès la ratification de l'ordonnance, dont le régime juridique serait déterminé par décret	Défavorable
M. JACQUIN	4	Possibilité pour la région Grand est de mettre en place la taxe sur les seuls axes routiers du sillon lorrain	Défavorable
M. MASSON	20	Extension de la taxe à toute collectivité ou tout groupement de collectivités dont le territoire correspond à celui de l'ancienne région Lorraine	Défavorable
M. JACQUIN	5	Intégration des véhicules à partir de 2,5 tonnes dans le champ de la taxe, sous réserve de l'évolution du droit européen	Sagesse
Article 1^{er} quater			
Le Gouvernement	12	Suppression de l'article 1 ^{er} <i>quater</i> relatif au renforcement du droit d'information et de l'accompagnement de la CEA par l'État pour la mise en œuvre de la taxe	Défavorable
Article 1^{er} septies			
M. JACQUIN	6	Suppression de la possibilité pour le conducteur d'être solidairement responsable du paiement de la taxe	Avis du Gouvernement

Article 1^{er} octies			
Le Gouvernement	14	Suppression de l'article 1 ^{er} octies relatif à la possibilité d'instaurer une procédure de régularisation sans pénalité pour certains redevables	Défavorable
Article 1^{er} undecies			
Le Gouvernement	13	Suppression de l'article 1 ^{er} undecies relatif à la possibilité de mettre en place une procédure de transaction en cas d'infraction à la taxe	Défavorable
Article 1^{er} duodecies			
Le Gouvernement	15	Suppression de l'article 1 ^{er} duodecies visant à permettre à la CEA d'installer des dispositifs de contrôle automatisé	Défavorable
Article additionnel après article 1^{er} quaterdecies			
M. JACQUIN	7	Possibilité pour la CEA d'affecter une partie du produit de la taxe au report modal ferroviaire et fluvial ainsi qu'aux utilisations partagées de la route	Défavorable
M. MASSON	21	Possibilité pour la CEA d'affecter une partie du produit de la taxe au report modal ferroviaire et fluvial uniquement	Défavorable
M. JACQUIN	9	Possibilité pour la CEA d'affecter une partie du produit de la taxe à un fonds de transition énergétique destiné au verdissement des flottes de véhicules de transport routier de marchandises	Défavorable
M. MASSON	22	Possibilité pour la CEA d'affecter une partie du produit de la taxe au développement du transport ferroviaire et fluvial	Défavorable
Article 1^{er} quindecies			
M. FERNIQUE	2	Réduction du délai d'entrée en vigueur de la taxe de six à trois ans	Défavorable
Article additionnel après article 1^{er} sexdecies			
M. JACQUIN	10 rect.	Consultation des représentants des chargeurs par la CEA en amont de la mise en place de la taxe	Favorable
Article 1^{er} septdecies			
M. JACQUIN	11	Complément à la demande de rapport du Gouvernement au Parlement pour prévoir qu'il comprend une évaluation des reports de trafics sur l'A31	Défavorable
Article 1^{er} octodecies			
M. JACQUIN	8	Association des représentants de VNF, de la SNCF et des syndicats représentatifs des transporteurs routiers au comité visant à faciliter la concertation des acteurs publics locaux en matière de taxation des poids lourds	Défavorable
Article 4			
Le Gouvernement	16	Suppression de la possibilité donnée à l'Eurométropole de Strasbourg d'installer des dispositifs de contrôle automatisé	Défavorable

La réunion est close à 9 h 40.

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

La réunion est ouverte à 13 h 50.

Projet de loi de finances pour 2022 – Missions « Cohésion des territoires » et « Relations avec les collectivités territoriales » – Crédits relatifs à la politique des territoires – Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous entamons aujourd’hui l’examen de notre premier avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2022, consacré aux crédits relatifs à la cohésion des territoires, rapportés par notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ.

C’est le début d’une séquence qui comprendra l’examen de neuf rapports pour avis, que les rapporteurs budgétaires de notre commission examineront cette semaine et la suivante. Cette année, l’ambition est de traduire budgétairement les engagements pris dans la loi « Climat et résilience », afin de donner aux opérateurs les moyens d’accélérer la transition écologique et d’impulser une trajectoire qui respecte les engagements internationaux de la France. Le budget doit refléter les choix qui ont été pris par le législateur : c’est une nécessité démocratique que d’inscrire les crédits nécessaires à la mise en œuvre des ambitions environnementales renforcées par nos rapporteurs et le Sénat au cours de l’examen de cette loi et de l’accord obtenu en commission mixte paritaire après neuf heures de débat.

Les rapporteurs pour avis ne manqueront pas de relever si les moyens budgétaires sont bien à la hauteur des ambitions.

La maquette budgétaire devient chaque année plus complexe et rend plus difficile l’analyse budgétaire. Cette année encore, outre la mission « Écologie, développement et mobilité durables », une partie des crédits consacrés à l’écologie sont intégrés au sein de la mission « France relance » et au sein de la mission « Investir pour la France de 2030 », qui remplace la mission « Investissements d’avenir ». Le plan France 2030 a fait couler beaucoup d’encre et résulte d’un amendement surnommé par une députée « l’amendement le plus cher de la Cinquième République ».

Si l’on peut en comprendre la logique, cet éparpillement conduit à une diminution de la lisibilité et de la clarté des crédits consacrés à la transition verte.

Pour la seconde année, le Gouvernement a présenté l’impact environnemental du budget dans le cadre d’un « jaune budgétaire ». Il ressort de cette analyse que moins de 8 % des dépenses ont un impact favorable sur l’environnement et que 2 % d’entre elles ont un impact négatif. Près de 92 % des dépenses sont jugées neutres : cela indique que l’évaluation est encore très lacunaire et que de nombreuses dépenses échappent à la méthodologie et sont jugées neutres ou sans impact. Si cette cotation environnementale est une grille de lecture intéressante, elle demande à être perfectionnée et affinée. C’est d’autant plus important que cette méthodologie pourra être reprise par les collectivités territoriales qui souhaitent mieux évaluer l’impact de leurs dépenses et, ainsi, créer des effets d’entraînement vertueux.

Je vous propose sans plus tarder de laisser la parole à notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ pour qu’il nous présente son rapport pour avis consacré aux politiques

des territoires. Je salue la présence de Bernard Delcros, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux politiques des territoires de la mission « Cohésion des territoires » et de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Comme chaque année, je vous présente mon rapport sur deux programmes de la mission « Cohésion des territoires », les programmes 112 et 162, et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) consacré au « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), qui est stable, comme les années précédentes, ainsi que sur le programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui porte les crédits de dotations importantes pour nos territoires, notamment la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Cette année, en accord avec le bureau de notre commission, j'ai également inclus dans le champ de mon avis les crédits du programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui regroupe notamment les crédits dédiés au soutien des collectivités face à des événements climatiques exceptionnels. Une dotation pour faire face aux conséquences de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes figure sur ce programme, à hauteur d'environ 300 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), qui seront attribués par différents canaux et complétés par des subventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et du fonds de solidarité de l'Union européenne.

Une fois n'est pas coutume, je suis partagé à la lecture du projet de loi de finances pour 2022.

D'un côté, on y trouve des éléments de stabilité. Je pense, pour le programme 112, à la stabilité de la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et au maintien de l'enveloppe de 20 millions d'euros dédiés au soutien à l'ingénierie de projet pour 2022. En 2021, l'enveloppe de 20 millions d'euros sera totalement consommée et 750 projets des collectivités ont pu être accompagnés, contre 125 en 2020, avec l'enveloppe de 10 millions d'euros prévue précédemment.

Je pense également à la hausse de 8 millions d'euros pour soutenir le déploiement du programme « France Services », pour un total de 36 millions d'euros en 2022. Il faut également ajouter la contribution des deux fonds nationaux alimentés par les opérateurs du programme – La Poste, Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Direction générale des finances publiques (DGFIP) ou encore Pôle emploi –, qui conduit peu ou prou à doubler l'enveloppe globale.

Avec 1 800 structures labellisées au 1^{er} novembre 2021, l'objectif du Gouvernement d'arriver à 2 500 structures labellisées d'ici fin 2022 devrait être atteint : 70 % des maisons France Services se trouvent dans les territoires ruraux et environ 95 % de la population totale en métropole est à moins de trente minutes d'une telle structure – nous espérons que ce taux passera à 100 % fin 2022, conformément à la prévision du Gouvernement. Je pense qu'il faudra poursuivre ce programme et actualiser l'indicateur de performance pour encore rapprocher les services publics de la population.

Les 19 millions d'euros nouveaux budgétés sur le programme pour la mise en œuvre de mesures de l'Agenda rural concernant à titre principal le programme « Petites Villes de demain » et les volontariats territoriaux en administration (VTA) et les 9 millions d'euros

supplémentaires qui financeront des actions des onze pactes de développement territorial conçus depuis 2019 pour répondre aux difficultés spécifiques de certains territoires - Ardennes, Creuse, Nièvre, Châlons-en-Champagne... – sont également de bonnes nouvelles.

En outre, le déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) se poursuit : 142 protocoles restent à engager sur les 844 périmètres identifiés en concertation avec les élus. L'enjeu sera ensuite d'assurer une bonne coordination localement avec les crédits des contrats de plan État-région (CPER).

Enfin, les dotations d'investissement que sont la DSIL et la DETR sont stables depuis 2019, à un niveau important d'environ 1,8 milliard d'euros, auxquels s'ajoute une DSIL exceptionnelle de 337 millions d'euros pour 2022 sur le programme 119.

Voilà pour les éléments de stabilité.

D'un autre côté, le niveau du programme 112 pour 2022, avec une hausse des autorisations d'engagement (AE) de 20 % et une hausse de 4 % des crédits de paiement (CP) par rapport à 2021, correspond en fait au rattrapage du niveau de 2020, conformément à l'engagement pris par Mme la ministre.

Il n'y a donc pas de révolution : il s'agit d'une simple priorisation des crédits.

Je regrette encore une fois la disparition de la prime d'aménagement du territoire (PAT). À ce jour, nous manquons de recul pour évaluer l'effet du programme « Territoires d'industrie » par rapport à celui de la PAT. Il faudra s'y pencher lors du prochain budget.

Ensuite, entre les crédits du plan de relance, les transferts en gestion, les fonds de concours, les différents périmètres des CPER et des accords de relance régionaux, il est toujours aussi peu simple de s'y retrouver.

S'agissant de la consommation des crédits du plan de relance, certains ont été « rapatriés » en gestion 2021 et pérennisés au sein des programmes classiques et d'autres demeurent inscrits dans la mission « Plan de relance ». Si l'on ajoute les 115 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros de CP qui ont été votés en 2021 dans le cadre du plan de relance et qui alimentent des actions du programme 112, on arrive à une augmentation de 21 % en AE et de 3 % en CP entre 2020 et 2021. Pour 2022, en ajoutant les 100 millions d'euros d'AE et les 76 millions d'euros de CP du plan de relance au programme 112, on parvient à une hausse de 8 % en AE et de 15 % en CP par rapport à 2021 en considérant le même périmètre.

Ce niveau de 315 millions d'euros environ en AE et CP correspondant aux politiques du programme 112, en incluant les crédits du plan de relance, devrait, à mon sens, être le niveau « de croisière » de ce programme, compte tenu de l'importance des politiques financées pour nos territoires.

Par ailleurs, annoncer des montants importants est une bonne chose mais encore faut-il que les crédits soient effectivement consommés. L'État a annoncé qu'il apporterait environ 30 milliards d'euros à la nouvelle génération de CPER, dont 8,5 milliards d'euros au titre du plan de relance mais il faut aussi consommer les crédits restants pour la précédente génération de CPER.

Les restes à payer du programme 112 s'élèvent ainsi à 210 millions d'euros pour les anciens CPER, 60 millions d'euros pour la PAT et 40 millions d'euros pour d'autres dispositifs.

En outre, compte tenu des AE du plan de relance non couvertes à date par des CP, des financements seront nécessaires dans les prochaines années pour achever la relance et nous devons alors vérifier que ces crédits serviront bien à financer les actions que nous avons validées en 2021 lors de l'examen du premier plan de relance.

La lisibilité est donc difficile à plusieurs égards et les crédits du plan de relance gagneraient à être rapatriés de façon claire sur les programmes de droit commun.

Autre remarque, s'agissant du programme 162, qui connaît une hausse légère, de 5 % en CP et de 18 % en AE, pour un montant global toujours situé entre 40 et 50 millions d'euros par an, je m'interroge encore sur la pertinence du maintien d'un tel instrument autonome, qui regroupe des actions dont le dynamisme est très variable.

Je regrette, à cet égard, que l'action relative à la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire ne bénéficie que de 700 000 euros depuis deux ans, alors qu'il faudrait massivement accompagner les agriculteurs dans leur transition et que seulement 11 % des masses d'eau régionales apparaissent en bon état selon les éléments transmis par le ministère de l'intérieur.

L'État attend de la région un effort plus important mais, sur ce sujet difficile, la région des Pays de la Loire a besoin d'être soutenue de façon plus volontariste par l'État.

Le programme 162 offre une souplesse de gestion aux préfetures pour assurer des politiques territoriales ciblées mais sa lisibilité et sa sincérité sont entachées par des transferts en gestion entre plusieurs ministères et par la grande diversité des politiques concernées.

Enfin, si je me réjouis de la stabilité du budget de l'ANCT, je m'inquiète de l'érosion des crédits du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), lequel concourt puissamment à l'efficacité de l'agence, comme nous l'avons rappelé lors de l'audition de Madame la ministre. Faire monter en puissance l'ANCT est une bonne chose, mais il faut préserver les financements de ses partenaires, sans quoi son efficacité sera réduite.

Avant de conclure, je souhaite évoquer un sujet cher à notre commission : je veux bien sûr parler des zonages de soutien à l'attractivité et au développement économique de nos territoires ruraux ou en difficulté, en particulier des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Conformément à l'annonce effectuée par Jacqueline Gourault devant notre commission la semaine dernière et relayée par la presse spécialisée, le Gouvernement a donné un avis favorable à un amendement du groupe Modem qui procède à la prorogation de sept zonages pour un an supplémentaire par rapport au terme prévu par la loi de finances pour 2021, jusqu'au 31 décembre 2023. Cet amendement, qui a été adopté par les députés, constitue désormais l'article 29 D du PLF pour 2022.

Nous l'avons dit, cette prorogation est un motif de satisfaction. D'ailleurs, le Sénat l'a toujours défendue dans son esprit, en sachant pertinemment que le Gouvernement ne

proposerait pas de réforme globale du système des zonages, que ce soit sur les critères de classement ou sur les dispositifs financiers associés au bénéfice du classement.

Mais l'espoir était permis, d'autant plus que le Gouvernement disposait des excellentes propositions du rapport fait au nom de notre commission et de la commission des finances par nos collègues Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau.

La prorogation des zonages et en particulier des ZRR est un motif de satisfaction si l'on s'inscrit dans une logique de stabilité mais d'un motif de déception si l'on raisonne en termes d'efficacité, de meilleure prise en compte de la ruralité et de prévisibilité pour nos territoires.

Plus d'une commune sur deux devra encore attendre au moins un, voire deux ans avant de connaître le nouveau cadre dans lequel elle pourra attirer des entreprises et des habitants au service de son développement.

Nous sommes quelque peu démunis aujourd'hui face à la non-action du Gouvernement sur ce sujet, qui renvoie l'aboutissement d'une réforme à la prochaine législature. Et, dans le cas où une réforme serait proposée rapidement après les élections de 2022, le Sénat ne disposerait pas de ses propres éléments et *scenarii* de réforme pour contre-expertiser et coconstruire la réforme avec le Gouvernement, quel qu'il soit.

Comme nous l'avons déjà évoqué l'an dernier, peut-être pourrions-nous envisager de réaliser une étude sur la seule partie de notre rapport relative aux critères de classement. Ce sujet relève du champ de compétences de notre commission, car ces critères avaient été définis par l'article 52 de la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dont le président Larcher était à l'époque le rapporteur au Sénat. Nous pourrions en reparler ensemble quand la poursuite de nos travaux sur l'aménagement du territoire aura été structurée.

En attendant, je soutiens la prorogation qui nous sera proposée dans le PLF 2022 et qui constitue, je le rappelle, le quatrième gel du classement ZRR des communes. Pour la suite, le système du critère principal et des critères secondaires alternatifs proposés par notre rapport me paraît parfaitement adapté à l'objectif d'une réforme des ZRR.

Voici, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais partager avec vous sur ce PLF 2022. Je ne vous proposerai pas d'amendement, comme vous pouvez vous y attendre.

Compte tenu de l'ensemble des éléments, réserves et demi-déceptions que je viens d'évoquer tant sur le fond que sur la forme, et malgré des moyens importants pour 2022, je propose à la commission de s'abstenir sur le vote des crédits des programmes 112 et 162 et du CAS « FACÉ » de la mission « Cohésion des territoires », due à la réserve particulière que j'ai exprimée sur le programme 162. Pour les programmes 119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je vous propose également d'émettre un avis d'abstention.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur pour avis, je vous remercie de m'avoir associé à cette réunion. Je vais vous apporter le regard de la commission des finances sur les programmes 112 et 162.

Il est vrai que les montants des crédits affectés à ces programmes ne sont pas très élevés : un peu moins de 300 millions d'euros, auxquels s'ajoutent tout de même 931 millions d'euros d'avantages fiscaux, avec notamment les ZRR, et 110 millions d'euros au titre du plan de relance – ces derniers crédits figurent dans la mission « Plan de relance », mais sont en fait gérés par le programme 112, pour des questions de cohérence.

En revanche, ces crédits concernent des sujets centraux pour la ruralité et ont un effet levier sur des crédits inscrits dans d'autres missions.

S'agissant de l'ANCT, dont le montant des crédits est maintenu à 61 millions d'euros, je note une avancée depuis un an ou deux sur la question du soutien à l'ingénierie dans les territoires ruraux, que nous réclamions depuis très longtemps. Aujourd'hui, grâce à l'ANCT, un soutien à l'ingénierie se met progressivement en place dans les territoires. Celui-ci prend deux formes : l'aide fournie par des bureaux d'étude spécialisés, financés par l'État dans le cadre du marché à bons de commande, et l'ingénierie interne, dont je mesure l'importance en tant qu'ancien président d'une petite intercommunalité rurale, à travers les chargés de projet du programme « Petites villes de demain », les conseillers numériques « France Services », les chargés de mission « Fabrique de territoire », les volontaires territoriaux en administration (VTA).

L'ANCT accompagne l'ensemble de ces programmes. Cette avancée importante conforte l'ingénierie des collectivités rurales. En revanche, la question de la pérennité de ces soutiens, qui reposent sur des contrats à durée déterminée, se posera évidemment très rapidement.

Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et moi-même avons demandé une prorogation supplémentaire des ZRR lorsque nous avons rendu notre rapport. Elle était importante, parce que l'on ne saurait décider dans la précipitation du dispositif qui succédera aux ZRR.

Il est nécessaire d'effectuer un travail de fond sur les écarts qui existent souvent entre les objectifs théoriques et la réalité de leur déclinaison dans les territoires, ce qui demande du temps.

Il faudra surtout réaliser des simulations à partir des nouveaux dispositifs, l'application concrète conduisant parfois à des effets contraires aux objectifs recherchés, comme on l'a vu avec l'ancien projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Quoi qu'il en soit, le dispositif est prorogé par le PLF jusqu'à la fin 2023. C'était nécessaire, d'autant que le travail parlementaire risque d'être assez perturbé en 2022... J'ajoute que la prorogation des ZRR vaut pour les 4 000 communes qui ne remplissent plus les critères définis par la réforme de 2015 : il était important que ces communes qui ne sont plus labellisées « ZRR » puissent continuer à bénéficier des dispositifs en attendant la suite.

Pour ma part, je considère que le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) reste un bon outil. En menant des contrôles budgétaires sur le terrain, s'agissant des algues vertes en Bretagne et du marais poitevin, je me suis aperçu qu'il permettait de donner au préfet de région des moyens financiers en provenance de différents ministères, à travers une enveloppe identifiée qui lui laisse la main pour organiser une

concertation dans des territoires où existent souvent des antagonismes et des conflits d'intérêts extrêmement importants. Cela permet une cohérence dans l'action.

En revanche, je souscris totalement à ce qu'a dit le rapporteur pour avis sur la valeur de l'autorisation parlementaire que l'on donne à ces crédits : elle est tout à fait relative, puisqu'environ la moitié des crédits dépensés proviennent de transferts en gestion en cours d'année – parfois même assez tard dans l'année. C'est regrettable.

Je vais proposer à la commission des finances d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits, les programmes qui nous concernent répondant pour beaucoup aux demandes que nous avons formulées. Cependant restent quelques sujets pour l'avenir.

Quid de la pérennisation de l'ingénierie mise à disposition des territoires ? Si, demain, les territoires que nous avons aidés pendant trois ans sont privés de cette ingénierie, nous régresserons. Ce sujet devra être mis sur la table.

Pour ce qui concerne les maisons « France services », se posent deux difficultés. Premièrement, l'exécutif a fixé l'objectif d'une maison France Services par canton, mais ce curseur n'est pas forcément le bon, car, avec l'agrandissement des cantons, ces derniers comportent souvent plusieurs bourgs-centres. Ce point mérite d'être étudié. Deuxièmement, 30 000 euros sont alloués chaque année au fonctionnement des maisons France Services, qui connaissent une montée en gamme, mais qui doivent aussi assumer des missions que l'État leur a transférées – je pense notamment à la réforme des trésoreries. Il faudra revenir sur ce transfert de charges.

Enfin, sur les CRTE, je rappelle que le principe d'un contrat est de donner de la visibilité financière aux élus sur la planification des programmes. Or la façon dont ils se déclinent, au moins dans certains départements, ne permet aucune visibilité. Nous devons y revenir.

Mme Martine Filleul. – Nous voterons contre l'ensemble de la mission « Cohésion des territoires », au regard de la modestie des moyens mis à la disposition des territoires et de l'importance des besoins. Je pense aux maisons « France Services » mais également à l'ANCT : les trois équivalents temps plein (ETP) supplémentaires ne nous semblent pas à la hauteur de la progression que nous attendions de l'agence.

M. Jean-François Longeot, président. – Il me semble difficile, pour ma part, de voter contre les crédits, compte tenu notamment des avancées sur les ZRR, dont la prolongation jusqu'en 2023 n'était pas du tout gagnée, ce qui suscitait de l'inquiétude sur nos territoires.

M. Didier Mandelli. – Nous sommes défavorables à l'adoption des crédits et le groupe Les Républicains souhaite aller au-delà de l'avis d'abstention proposé par le rapporteur pour avis

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires de la mission « Cohésion des territoires » et de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La réunion est close à 14 h 15.

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

Mercredi 17 novembre 2021

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à la transition énergétique et au climat - Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) par l'examen de l'avis portant sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – J'ai ce matin le plaisir de vous présenter, pour la deuxième année consécutive, l'avis « Transition énergétique et climat » portant principalement sur les crédits des programmes 174 et 345 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ainsi que sur les crédits associés relevant du plan de relance : il aborde des sujets aussi divers que le développement des énergies renouvelables, la rénovation énergétique des bâtiments, ou encore la qualité de l'air. Je vous présenterai d'abord les principaux points qui ont retenu mon attention lors des auditions et des travaux préparatoires que j'ai menés. Si vous avez des questions, je serai heureux de vous apporter, dans un second temps, quelques éléments de réponse.

Je commencerai par aborder les énergies renouvelables.

Les crédits qui leur sont dédiés connaissent une évolution très hétérogène : si les crédits dédiés à la chaleur renouvelable sont stables, ceux consacrés au développement du biogaz sont en très forte hausse – en raison de la croissance soutenue de la filière méthanisation. Les crédits affectés à l'électricité renouvelable sont quant à eux en très forte baisse, du fait de l'augmentation du prix de marché conduisant mécaniquement à une baisse du soutien public. Cette baisse s'élève à 640 millions d'euros dans le PLF 2022 par rapport à 2021. Une baisse des engagements de long terme en cas de maintien durable des prix à un niveau élevé pourrait être observée, bien qu'il soit pour l'heure difficile de prédire l'évolution du marché de l'électricité.

Concernant le rythme de développement, les années passent et les constats se ressemblent, malheureusement : la France continue d'accuser un retard important sur ses objectifs. Fin 2020, seulement 19 % de notre énergie était produite à partir de sources renouvelables, loin de la cible de 23 % fixée par le droit européen. Au regard des objectifs à fin 2023 fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), le rythme d'avancement est toutefois très hétérogène selon le vecteur énergétique et les types d'énergies renouvelables considérés.

En matière d'électricité renouvelable, si le rythme de développement de l'éolien terrestre est proche de celui nécessaire à l'atteinte des objectifs, celui du photovoltaïque est pour sa part éloigné de la trajectoire prévue. Les enjeux sont donc très différents pour l'éolien terrestre et pour le solaire : pour le premier, l'heure est à la poursuite du déploiement, dans le respect toutefois de l'acceptabilité de nos concitoyens. Un plan d'acceptabilité de l'éolien vient d'ailleurs d'être annoncé par la ministre. Pour le solaire, il nous faut à tout prix accélérer : c'est le sens du plan présenté par la ministre il y a quelques jours, qui reprend d'ailleurs certaines dispositions adoptées et améliorées par notre commission lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021. Je pense notamment au renforcement de

l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques sur les toitures d'entrepôts, d'hangars ou de parkings, avancée par le Sénat à 2023.

En matière de gaz renouvelable, l'objectif fixé par la PPE à échéance 2023 devrait être atteint, voire dépassé.

En matière de chaleur renouvelable, le développement de l'ensemble des filières – biomasse, pompes à chaleur, géothermie profonde, solaire thermique, réseaux de chaleur et de froid – est à ce stade largement insuffisant pour atteindre les objectifs de la PPE. Si la France veut se donner une chance de combler son retard en matière d'énergie renouvelable, de nouveaux leviers devront tout particulièrement être mobilisés sur la chaleur. Diverses mesures ont été engagées en 2021 pour renforcer le Fonds Chaleur. Le plan de relance a également permis d'accroître les moyens en faveur de la chaleur renouvelable dans les secteurs industriel, agricole et tertiaire. Mais cela n'est pas suffisant, ce dont convient d'ailleurs le ministère de la transition écologique que j'ai auditionné. C'est pourquoi, en collaboration avec Pascal Martin, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la prévention des risques, je vous proposerai ce matin d'adopter un amendement tendant à augmenter les moyens du Fonds Chaleur de 350 à de 450 millions d'euros pour 2022, afin de permettre de financer l'ensemble des projets actuellement en file d'attente. D'après certaines informations que nous avons obtenues, l'État pourrait pour partie satisfaire cette demande en augmentant les moyens du Fonds Chaleur.

J'évoquerai dans un deuxième temps le financement de la rénovation énergétique des bâtiments, qui a connu un tournant important à l'occasion de la loi de finances pour 2021 avec l'extension de MaPrimeRenov' à l'ensemble des propriétaires occupants ou bailleurs, quels que soient leurs revenus, ainsi qu'aux copropriétés pour les travaux réalisés dans les parties communes. Le dispositif est majoritairement sollicité par des ménages modestes et très modestes (64 %), là où le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) – qui préexistait à MaPrimeRenov' – était majoritairement capté par les revenus plus élevés. De ce point de vue, la réforme engagée a porté ses fruits. La loi de finances de l'an passé avait surtout consacré une véritable montée en puissance du dispositif, avec plus de deux milliards d'engagements mobilisés pour 2021. Ces crédits seront pérennisés en 2022 ; c'est une excellente nouvelle dont nous pouvons nous satisfaire. Les chiffres qui nous ont été fournis attestent d'ailleurs d'un plébiscite du dispositif par les Français. Depuis le début de l'année, ce sont ainsi 600 000 dossiers qui ont été déposés, niveau bien supérieur à l'objectif initial de 400 000 à 500 000 dossiers. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui gère cette prime, semble avoir mis en place les moyens adéquats pour traiter cet afflux : Selon les informations que l'ANAH nous a transmises, le temps moyen de traitement des dossiers complets transmis par les demandeurs est de 5 jours. Le temps moyen de traitement pour les dossiers complets incluant les retours de l'ANAH et les contrôles sur place au paiement est de 11 jours.

Ces constats positifs ne doivent pas éclipser certaines interrogations quant à l'efficacité de la prime. Comme la souligné un récent audit de la Cour des Comptes, aucun gain de consommation énergétique minimal n'est requis pour l'obtention des aides et la vérification de la qualité et de l'efficacité des travaux n'est pas assurée. Je souscris donc à la préconisation de la Cour d'évaluer plus finement les gains énergétiques de MaPrimeRénov', d'autant plus que 86 % des travaux soutenus constituent des mono-travaux, peu susceptibles d'améliorer significativement l'efficacité énergétique du bâtiment. Le Haut conseil pour le climat avait préconisé dans son rapport de novembre 2020 de supprimer d'ici trois ans les aides aux gestes individuels pour MaPrimeRénov' et de n'offrir que des aides conditionnées à l'atteinte d'un niveau de performance et au recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Cette piste devra nécessairement être envisagée pour s'assurer de l'efficacité de l'aide publique à la rénovation. Je rappelle que les travaux de rénovation énergétique permettent aux Français d'alléger leur facture énergétique, dans des proportions parfois importantes, dans un contexte où les prix de l'énergie augmentent considérablement.

J'en viens maintenant au troisième sujet : celui de la pollution de l'air, à l'origine d'environ 50 000 décès par an dans notre pays. Plusieurs procédures contentieuses ont été engagées contre la France pour dépassements chroniques des normes de qualité de l'air dans plusieurs agglomérations. Notre pays a été condamné au niveau européen par la CJUE et par le Conseil d'État, avec le versement par l'État d'une astreinte de 10 millions d'euros.

Cette surveillance est assurée par 19 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), disposant d'un réseau d'environ 650 stations de mesure réparties sur le territoire. Elles sont financées de manière tripartite par l'État, les collectivités territoriales – certaines s'étant toutefois retirées du financement des AASQA – et les entreprises, qui peuvent déduire des montants de taxe générale sur les activités polluantes appliquée aux émissions polluantes (TGAP-Air) dont elles sont redevables les contributions qu'elles leur versent, dans la limite de 171 000 euros ou à concurrence de 25 % des cotisations de taxe dues. Afin de compenser la baisse des contributions des entreprises consécutive à la crise sanitaire, la loi de finances pour 2021 avait augmenté la subvention versée par l'État aux AASQA de 18 à 32 millions d'euros. Le PLF 2022 consacre une enveloppe de 23 millions d'euros, actant une augmentation de 5 millions d'euros du budget par rapport au niveau pré-crise sanitaire, ce dont nous pouvons nous réjouir. Cette subvention de l'État ne résout pas toutefois à plus longue échéance la problématique du financement des AASQA, affectées par la diminution structurelle des contributions des entreprises, résultant notamment de la baisse de leurs émissions polluantes. Cette diminution des contributions des entreprises met en péril l'autonomie des AASQA. Pour faire face à cette érosion des recettes, notre commission avait adopté, lors du PLF 2021, un amendement, approuvé par le Sénat, visant à relever le plafond de déductibilité des contributions des entreprises de 171 000 à 250 000 euros, et le taux maximum de déduction de 25 à 50 %, afin d'inciter les entreprises à augmenter leurs versements. Je vous proposerai d'adopter à nouveau cet amendement, en espérant qu'il reçoive cette année un écho favorable du Gouvernement.

Il me reste enfin à aborder deux sujets de gouvernance que notre commission connaît bien.

D'une part, je vous proposerai de soutenir à nouveau l'amendement que le Sénat avait adopté en première lecture de la loi « Climat et résilience », à l'initiative de notre commission, visant à affecter une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux intercommunalités et aux régions ayant respectivement élaboré des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou un schéma régional climat air énergie (SRCAE). Les collectivités jouent un rôle de plus en plus important en matière de transition écologique et climatique. Il serait logique qu'une part croissante des recettes de l'État finance ces compétences.

D'autre part, je vous proposerai d'adopter un amendement visant à accroître les effectifs du Haut conseil pour le climat (HCC) afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle d'expertise auprès du Gouvernement et du Parlement. Cette position, déjà exprimée l'an passé, a été confortée par les travaux préparatoires de la loi « Climat et résilience » et son contenu. Je vous rappelle notamment le choix fait par le Gouvernement de confier à un

cabinet de conseil privé, le *Boston Consulting Group*, et non au HCC, la charge d'analyser la compatibilité des réformes engagées depuis le début du quinquennat, et en particulier du projet de loi, avec l'Accord de Paris et la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). Il est regrettable que des crédits aient été dépensés pour financer un organisme de conseil privé – dont le climat n'est pas le cœur d'expertise – plutôt qu'une instance publique spécialisée en la matière ! Je rappelle également que la loi « Climat et résilience » confie à la Cour des comptes la mission d'évaluer l'application de la loi, le HCC n'intervenant malheureusement qu'en appui.

Notre demande formulée l'an passé a été pour partie entendue par le Gouvernement, qui a décidé d'augmenter les moyens du HCC de 4 équivalent temps plein (ETP). Je note toutefois que ces moyens ont été compensés pour partie par une baisse des effectifs du ministère de la transition écologique. Surtout, nous restons loin des 24 ETP dont dispose l'équivalent britannique du HCC. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement permettant de doubler l'effort consenti par le Gouvernement, en prévoyant 4 ETP supplémentaires.

Malgré ces réserves, je vous proposerai un avis favorable sur ces crédits.

M. Ronan Dantec. – Je remercie le rapporteur. Nous soutenons les amendements proposés et allons voter avec enthousiasme en faveur de ce rapport.

Concernant le HCC, il faut en effet renforcer ses moyens et mieux l'associer à l'élaboration de la décision publique. Par ailleurs, nous avons appris lors de la COP26 à Glasgow que les différents conseils climatiques européens allaient se fédérer ; cela permettra d'avoir une vision plus systémique des politiques publiques climatiques mises en place en Europe.

Concernant le fléchage d'une part de la TICPE vers les collectivités territoriales, je regrette que notre commission ne se soit pas battue davantage pour conserver la disposition lors de la commission mixte paritaire sur la loi « Climat et résilience ». Je pense que le Gouvernement n'était pas très loin de lâcher. Nous allons à nouveau voter en faveur cette disposition dans le cadre de ce PLF, comme nous l'avons fait de manière unanime lors des discussions budgétaires précédentes. Il faut maintenant trouver un compromis avec l'État à ce sujet, par exemple en fléchant d'abord uniquement sur les petites intercommunalités.

M. Pascal Martin. – Je souhaite appuyer les propos du rapporteur concernant les AASQA, dont on connaît l'importance pour notre politique de qualité de l'air. J'ai également eu l'occasion de les auditionner dans le cadre de mon avis budgétaire. Je confirme qu'ils manquent cruellement de moyens.

ATMO Normandie était financé il y a quelques années par les collectivités territoriales, ce n'est plus le cas dans quatre départements, à l'exception de la Seine-Maritime. Il est regrettable que certaines collectivités territoriales se soient retirées, d'autant plus que les financements requis sont modestes au regard du budget des départements. Pour les raisons évoquées par le rapporteur, certaines entreprises qui participaient au financement ne le font plus. Je souscris donc totalement aux propos du rapporteur, concernant le soutien à apporter au financement des AASQA.

Mme Angèle Prévaille. – Nous partageons les constats du rapporteur. MaPrimeRenov' s'est beaucoup développée, mais cela ne garantit pas l'amélioration de

l'efficacité. Nous avons proposé de conditionner le versement de la prime à l'atteinte d'un certain niveau d'efficacité ou à la réalisation d'une rénovation globale. Nous n'avons pas été entendus.

Nous déplorons également l'insuffisance des aides face à la hausse durable des prix de marché de l'énergie. Nous déplorons enfin le maintien des aides fiscales en faveur des énergies polluantes.

Concernant la pollution de l'air, on constate un manque de moyens pour gérer les données. Il va falloir diminuer cette pollution, car elle est responsable de milliers de décès par an. Je pense que nous n'avons pas réellement commencé à mettre en place des mesures significatives pour diminuer cette pollution de l'air.

Pour ces raisons, nous voterons contre l'adoption des crédits relevant de cet avis budgétaire.

M. Guillaume Chevrollier. – J'aimerais également revenir sur MaPrimeRenov', dispositif que la population s'est appropriée. La question de l'efficacité se pose toutefois, comme le rapporteur l'a souligné. 86 % des travaux soutenus constituent des mono-travaux. L'aide peut avoir un effet économique positif sur le secteur du bâtiment mais dans le contexte d'urgence climatique, il faudrait que l'aide ait aussi un impact sur le climat. Il faudrait qu'on puisse mesurer précisément l'impact sur des rénovations et orienter les aides sur la rénovation de l'enveloppe globale du bâtiment. Sans cela, l'impact de la prime sur l'efficacité sera limité, ce qui pourrait entraîner une contestation de la part de nos concitoyens.

Le dispositif mérite toutefois d'être stabilisé. Par le passé, il y a eu une multitude de mesures de soutien, ce qui faisait que nos concitoyens, particuliers et professionnels, étaient perdus.

Il me semble donc en résumé que le dispositif doit être stabilisé et rendu plus efficient.

Je salue enfin la proposition d'accroître les moyens du Fonds Chaleur.

M. Gilbert Favreau. – Les PCAET sont des documents de planification parfois incomplets. C'est le cas dans mon département qui supporte un nombre important d'éoliennes. J'attire votre attention sur la nécessité de bien compléter les PCAET, notamment concernant le développement des énergies renouvelables, ce qui n'est pas le cas dans chaque intercommunalité.

Le SRADDET de la région Nouvelle-Aquitaine ne prévoit quasiment rien sur la maîtrise de l'implantation des parcs éoliens, ce qui est très inquiétant au regard de la grande disparité de déploiement entre les territoires.

M. Didier Mandelli. – Je rappelle que la commission mixte paritaire de la loi d'orientation des mobilités (LOM) avait échoué sur la question du financement par une part de TICPE des intercommunalités qui prendraient la compétence d'autorité organisatrice de mobilité, que nous avons soutenu au Sénat.

Par ailleurs, le fait d'avoir imposé le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les rénovations effectuées dans le cadre de MaPrimeRenov' par les

copropriétés, et par les particuliers dans le cadre du programme Habiter Mieux de l'ANAH, a permis de moraliser les actions de rénovation énergétique des bâtiments.

On constate toutefois que certains dossiers prennent du retard. Certains bénéficiaires sont en attente forte pour pouvoir engager les travaux. Cela est dû à un recul de l'éco-délinquance, qui correspond à une situation où certaines sociétés réalisent des devis frauduleux pour pouvoir bénéficier de la subvention publique. Le fait que les devis soient analysés par une commission a permis de limiter ces pratiques frauduleuses. C'est une évolution vertueuse, qui peut toutefois freiner le traitement des dossiers. Certains dossiers prennent du retard également parce que les AMO ou les bénéficiaires ne sollicitent par systématiquement les certificats d'économie d'énergie (CEE) qui contribuent pourtant à abaisser le reste à charge. Dans mon territoire, j'ai proposé à Action Logement de réaliser des avances en anticipant l'aide issue des CEE, ce qui permet de déclencher plus rapidement les travaux.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – Je partage l'ensemble des propos qui viennent d'être tenus.

Je précise que la loi « Climat et résilience » va imposer l'inscription d'objectifs de développement des énergies renouvelables dans les SRADDET.

Il me semble que nous devons continuer à pousser pour qu'une part de la TICPE soit versée aux intercommunalités et aux régions ayant respectivement élaboré un PCAET ou un SRADDET. Cela est essentiel pour faire avancer la transition écologique dans nos territoires.

Concernant MaPrimeRenov', il faut que nous arrivions à mesurer les gains d'efficacité énergétique permis.

Mme Marie-Claude Varailas. – MaPrimeRenov' est un dispositif important, notamment dans un département comme le mien où il y a un bâti très ancien.

Nous avons toutefois des difficultés découlant de la baisse de personnels dans les directions départementales des territoires (DDT), ce qui conduit à des retards dans le traitement des dossiers. Notre département a donc dû recruter des instructeurs pour rattraper ce retard, qui était considérable. Il nous reste maintenant à résoudre la question du reste à charge, qui peut être cruciale pour les ménages modestes.

J'aimerais également aborder la question des bailleurs sociaux. Nous avons vécu les impacts des variations de TVA, les effets de la réduction du loyer de solidarité – qui a divisé par deux l'autofinancement des bailleurs sociaux – la suppression de la taxe d'habitation, la suppression des aides à la pierre, qui ont cassé la dynamique des HLM.

De plus, nous regrettons la baisse des effectifs dans la mission « Écologie ». Nous sommes passés de 36 212 à 35 865 ETP entre la LFI 2021 et le PLF 2022, soit une diminution de 1,4 % du plafond d'emplois. Des opérateurs comme Météo France, le Cerema, l'IGN perdent chacun plusieurs dizaines d'emplois. Au niveau régional, les DREAL sont vidées de toutes substances et perdent encore 23 ETP. Les directions interdépartementales des routes sont à nouveau affaiblies et seront probablement transférées aux collectivités territoriales, dans le cadre du projet de loi 3DS. Quant à l'OFB, il ne bénéficie d'aucune création de postes.

Il n'y a que 1 900 agents au niveau national, chargés de constater et de sanctionner les atteintes à l'environnement. Ces éléments ne nous satisfont pas du tout.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – J'approuve vos remarques sur les personnels.

La question des HLM ne relève pas du périmètre de cet avis budgétaire.

Concernant les délais de traitement des dossiers de rénovation des bâtiments, selon les chiffres que nous a fournis l'ANAH, 98 % des dossiers complets déposés sont traités dans les 15 jours ouvrés pour l'engagement et 83 % pour le paiement.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons maintenant à l'examen des amendements.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-395 vise à assurer le financement des AASQA, qui sont financées de manière tripartite par l'État, les collectivités territoriales et les entreprises, lesquelles peuvent déduire des montants de taxe générale sur les activités polluantes appliquée aux émissions polluantes (TGAP-Air) dont elles sont redevables les contributions qu'elles leur versent, dans la limite de 171 000 euros ou à concurrence de 25 % des cotisations de taxe dues.

Cet amendement vise à relever le plafond de déductibilité des contributions des entreprises de 171 000 à 250 000 euros, et le taux maximum de déduction de 25 à 50 %, afin d'inciter les entreprises à augmenter leurs versements. Cette augmentation est indispensable pour permettre aux AASQA d'assumer leurs missions dans de bonnes conditions.

La commission adopte l'amendement n° I-395.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-396 vise à affecter une part de TICPE aux intercommunalités et aux régions ayant respectivement élaboré des plans climat-air-énergie-territoriaux (PCAET), des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou un schéma régional climat, air, énergie (SRCAE) (dans le cas particulier de la région Île-de-France). Le dispositif prévoit de surcroît que les modalités d'attribution de cette part soient fixées dans le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) conclu entre l'État et la collectivité ou le groupement concerné, la région pouvant être cocontractante des contrats avec les collectivités locales de son territoire. Cet amendement est d'autant plus important que la loi « Climat et résilience » a imposé l'intégration des objectifs de développement des énergies renouvelables dans les SRADDET.

La commission adopte l'amendement n° I-396.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – L'amendement DEV DUR.2 vise à accroître les moyens du Fonds Chaleur de 350 à 450 millions d'euros, afin de permettre de financer l'ensemble des projets actuellement en file d'attente.

La mobilisation de fonds supplémentaires semble en effet indispensable au rattrapage du retard conséquent pris par la France par rapport aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

D'après certaines informations recueillies, l'État pourrait pour partie satisfaire cette demande en augmentant les moyens du Fonds Chaleur de 50 millions d'euros.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est une excellente initiative conjointe portée par le rapporteur et M. Martin, qui permettra de débloquer un certain nombre de dossiers.

La commission adopte l'amendement DEVDUR.2.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – L'amendement DEVDUR.1 vise à augmenter les moyens mis à disposition du Haut conseil pour climat (HCC) de 300 000 millions d'euros, enveloppe qui permettrait d'accroître ses effectifs de 4 ETP. Je rappelle que l'homologue britannique du HCC compte 24 ETP, contre 6 seulement pour le HCC français. Cela doit permettre d'éviter le recours à des cabinets privés pour analyser nos politiques climatiques, comme cela a été le cas en amont de l'examen de la loi « Climat et résilience ».

M. Joël Bigot. – Le ministère de la transition écologique a été le principal contributeur à la réduction d'ETP dans les services de l'État.

Concernant l'Ademe, je signale que des missions sont actuellement assurées jusqu'en juin prochain par des intérimaires qui ont été recrutés dans le cadre du plan de relance. On ne sait pas quel sera le devenir de ces missions après juin.

En matière de moyens humains mobilisés pour la transition écologique, on est bien en dessous de ce que mobilisent d'autres États européens. Il y a une stratégie du Gouvernement de confier à des acteurs privés des missions qui n'auront plus d'intérêt public que le nom. Je suis très inquiet à cet égard. Si le ministère de la transition écologique veut assurer une mission de service public, il doit s'en donner les moyens en mobilisant des personnes dédiés à cette mission.

M. François Calvet, rapporteur pour avis. – Concernant l'Ademe, je partage votre préoccupation. Les intérimaires ont été recrutés pendant 18 mois grâce au plan de relance, mais on ne se sait pas si ces postes seront pérennisés.

M. Joël Bigot. – Je rappelle que l'Ademe a contribué à hauteur de 600 emplois aux réductions d'effectifs sur l'ensemble du quinquennat.

La commission adopte l'amendement DEVDUR.1.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la transition écologique et au climat de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'aménagement numérique des territoires - Examen du rapport pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – Je demande à présent à Jean-Michel Houllegatte de nous rejoindre pour présenter son avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique des territoires.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – Merci Monsieur le Président. Mes chers collègues, je suis heureux de vous présenter ce matin mon avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire. Je voudrais en préambule vous livrer une information qui a son importance : la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique promulguée le 15 novembre est parue hier au *Journal officiel*. C'est donc désormais la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021.

Pour en revenir à cet avis budgétaire, je rappelle que ses crédits sont exclusivement inscrits dans le programme 343 « Plan France Très Haut Débit » de la mission Économie, et parallèlement, au sein de la mission consacrée au Plan de relance. Comme l'année passée, mon avis budgétaire porte principalement sur le soutien au déploiement des réseaux fixes. Néanmoins, je ferai un point sur l'avancement du New Deal mobile, qui me semble un sujet essentiel à évoquer dans le cadre des travaux de notre commission, même si le New deal ne fait pas l'objet à proprement parler d'un engagement budgétaire de l'État.

Commençons donc cette intervention par une présentation des crédits associés au déploiement des réseaux fixes sur le territoire.

Ces crédits s'inscrivent dans le cadre du plan France Très Haut Débit lancé en 2013, qui vise la couverture intégrale de la population en très haut débit fixe d'ici 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'au domicile, technologie ayant vocation à être généralisée sur l'ensemble du territoire en 2025. Un objectif intermédiaire de couverture intégrale de la population en « bon » haut débit (supérieur à 8 Mbit/s) a été fixé à la fin d'année 2020.

Les déploiements s'effectuent selon deux grandes zones :

- d'une part, la zone d'initiative privée, qui comprend la zone très dense, fixée par l'Arcep, et une zone moins dense dans laquelle l'initiative privée a été jugée suffisante à la suite d'appels à manifestations d'intérêt d'investissement (AMII) lancés par la puissance publique ;

- et, d'autre part, la zone d'initiative publique qui correspond à des territoires plus ruraux dans lesquels les déploiements sont réalisés par les collectivités dans le cadre de Réseaux d'initiative publique (RIP) ou par des opérateurs privés – en association avec les collectivités – dans les zones dites AMEL.

Au moment de son lancement en 2013, le plan France très haut débit ne disposait malheureusement que de 3,3 milliards d'euros dédiés au déploiement des RIP *via* le Guichet « France Très Haut Débit ». Ces moyens étaient clairement insuffisants pour atteindre les objectifs du plan : en 2019, 6 ans après l'ouverture du guichet, 25 départements n'avaient pas encore finalisé leur plan de financement. En février 2020, le Gouvernement avait annoncé une enveloppe complémentaire de 280 millions d'euros constituée de crédits « recyclés » à partir des premiers déploiements. Là encore, les moyens n'étaient pas à la hauteur des attentes : notre commission, appuyée par l'ensemble du Sénat, a régulièrement alerté le Gouvernement sur la nécessité de prévoir des autorisations d'engagement supplémentaires afin de couvrir les besoins de financement estimés à l'époque à 500 millions d'euros.

La crise sanitaire a marqué un tournant : les demandes émanant des territoires ont enfin trouvé un écho. D'une part, à l'initiative du Sénat, une rallonge de 30 millions d'euros a été adoptée dans le projet de loi de finances rectificative n° 3 pour 2020. Surtout, le plan de relance a prévu 240 millions d'euros supplémentaires. En cumulé, en ajoutant à ces moyens

les 300 millions d'euros correspondant à des crédits dégagés sur les RIP antérieurs, ce sont 570 millions d'euros supplémentaires qui ont été mis à disposition du plan France très haut débit.

Tout cela a porté ses fruits : aujourd'hui, l'ensemble des départements – je parle au conditionnel – seraient en passe de compléter leur plan de financement pour la généralisation de la fibre d'ici 2025. Je me félicite de cette évolution qui constitue une avancée pour le développement de nos territoires et une victoire politique pour notre assemblée, engagée depuis de nombreuses années en faveur de la couverture numérique.

Je souhaite malgré tout dresser un état des lieux des déploiements et partager avec vous certaines préoccupations.

Tout d'abord, les résultats en cette fin d'année 2021 du déploiement de la fibre et du « bon » haut débit semblent satisfaisants :

- En 2020 et en 2021, le déploiement de la fibre a été marqué par un dynamisme « record » : entre 2020 et 2021, 6,2 millions de locaux ont été rendus raccordables à la fibre optique, portant à 74 % la part des locaux raccordables à cette technologie. La zone RIP a en particulier bénéficié de cette dynamique, ce qui témoigne des résultats positifs du plan FTTHD. À cette tendance très positive s'ajoute un rythme soutenu d'abonnement à la fibre : 1 million d'abonnements supplémentaires ont été contractés rien qu'au cours du deuxième semestre 2021. 2021 a d'ailleurs marqué un point de bascule : pour la première fois, le nombre d'abonnements au très haut débit a dépassé celui des abonnements au haut débit, type ADSL.

- S'agissant du « bon » haut débit, l'échéance de couverture intégrale fixée à fin 2020 semble globalement respectée : selon l'ANCT, à la fin du mois de décembre 2020, la couverture en bon haut débit a atteint « quasiment 100 % des foyers et entreprises ». Comme l'année passée, je regrette toutefois l'absence d'outil de suivi dédié à cet objectif, même si la mise en ligne par l'Arcep en avril dernier de la plateforme « Ma connexion internet » – qui met à la disposition du public le débit accessible à une adresse donnée – constitue une avancée.

En revanche, les retards de déploiement persistent dans la zone AMII : je rappelle qu'il s'agit d'une zone peu dense, dans laquelle certains opérateurs avaient pris des engagements contraignants de couverture intégrale avant la fin 2020. D'après les informations que j'ai pu rassembler au cours des auditions, l'objectif n'a pas été tenu : Orange n'a rendu raccordables que 81 % des locaux des communes sur lesquelles la société s'était engagée, et ce taux est de 90 % pour SFR.

Par ailleurs, les inquiétudes que j'avais exprimées l'an dernier sur les zones très denses se confirment : le rythme des déploiements y demeure insuffisant. Un écart continue à se creuser entre des villes comme Paris et Lyon (pour lesquelles il y a une appétence des opérateurs à déployer car il y a véritablement un marché) dans lesquelles la couverture en fibre est assurée à 95 %, et d'autres comme Lille et Marseille, où la couverture n'est que, respectivement, de 53 % et 69 %, soit un niveau très inférieur à la couverture moyenne des zones très denses qui s'établit à 86 %. Je rappelle que dans ces zones, conformément à la logique établie en 2013, l'intervention financière des pouvoirs publics n'est pas permise. J'invite toutefois les pouvoirs publics à une vigilance extrême, afin que ces disparités ne se traduisent pas par de nouvelles fractures numériques dans nos territoires, et en particulier dans les territoires denses pour lesquels on considère que le problème est réglé.

Ce point sur l'avancée des déploiements étant fait, je souhaite que nous tracions des perspectives allant au-delà des strictes échéances de couverture territoriale. À mon sens, deux thématiques sont appelées à devenir prioritaires : d'une part, la qualité des raccordements et, d'autre part, la lutte contre l'exclusion numérique qui constitue d'ailleurs un volet du plan de relance.

Commençons par les raccordements : il s'agit d'un enjeu croissant. On pourrait dire que la loi de Pareto s'applique, la fameuse loi des « 80/20 » : il va rester 20 % de déploiements à faire soit à peu près 12 millions de locaux à fibrer, mais ce ne sont pas les réseaux les plus faciles. Même si à travers les RIP, les collectivités ont une stratégie de déploiement qui prévoit la complétude et qui ne s'intéresse pas à la « taille du marché », un certain nombre de problèmes vont se poser notamment sur la question de la qualité de l'exploitation des services numériques. Si je devais utiliser une métaphore tirée du secteur du bâtiment, je dirais que la hausse des moyens relatifs au déploiement des réseaux nous a permis de réaliser le gros œuvre. Il nous reste désormais à effectuer les finitions. Sur cette problématique, je souhaite aborder trois points en particulier :

- premièrement, les raccordements finaux jusqu'à l'abonné : le recours à la sous-traitance par les opérateurs d'immeubles et parfois même à une cascade de sous-traitants serait responsable d'une dégradation importante de la qualité des raccordements finaux. Les remontées de terrain font état d'importants désordres (tels que la fixation chaotique de boîtiers ou encore des débranchages injustifiés...) qui ne sont pas acceptables compte tenu des importants moyens mobilisés et des attentes de nos concitoyens. Nous avons alerté là-dessus la Fédération française des télécoms, qui travaille à l'élaboration de nouveaux contrats de sous-traitance comportant des possibilités de mise en demeure et de sanction à l'encontre des sous-traitants peu scrupuleux responsables de ces malfaçons. C'est un sujet extrêmement important et sensible ;

- deuxièmement, j'ai quelques inquiétudes sur le financement des raccordements à la fibre dits « complexes », notamment en milieu rural lorsque les locaux ne sont pas à proximité immédiate des voies publiques. Le Gouvernement a proposé 150 millions d'euros pour les prochaines années : l'Avicca estime cette somme insuffisante, et souhaite que des moyens pérennes soient prévus à plus long terme, car la problématique des raccordements complexes ne s'éteindra pas en deux ans ;

- enfin, la question du bon adressage demeure préoccupante dans nombre de territoires ruraux et peut constituer un frein à la commercialisation des réseaux. Je souhaite que le programme « Bases Adresses Locales » lancé par l'ANCT permette rapidement d'outiller les communes dans la production de bases d'adresses précises et fiables, qui facilitent le travail des opérateurs et la vie de nos concitoyens.

A ces trois points, on peut ajouter des difficultés en matière de recrutement de main d'œuvre qualifiée : même si des efforts en matière de formation ont été faits il y a une situation de pénurie de ceux qu'on appelle les « plombiers du numérique ». On peut dire que le plan FTHD ne peut être un succès total qu'à la condition de réussir l'étape du raccordement, dernier maillon de la chaîne du déploiement.

Enfin, alors que les déploiements avancent à bon train, il me semble que l'attention des pouvoirs publics devrait progressivement se porter également sur la question de l'inclusion numérique.

250 millions d'euros sont prévus dans le Plan de relance pour cette question, à travers trois dispositifs. L'un d'entre eux me semble particulièrement complémentaire des questions d'aménagement numérique, j'ai donc souhaité en faire un axe de mon rapport : il s'agit de l'objectif de recruter et déployer sur l'ensemble du territoire 4 000 conseillers numériques d'ici fin 2022, afin de former les personnes rencontrant des difficultés dans l'utilisation des outils numériques. Le déploiement de ces conseillers suit son cours, sous l'égide de l'ANCT : 3 732 ont déjà été recrutés ou sont en cours de recrutement ; parmi eux, 1 789 sont en cours de formation et, enfin, 590 seraient déjà en service sur le terrain. Cette dynamique est positive. Néanmoins, la lutte contre l'illectronisme nécessite des moyens pérennes, aussi je souhaite que le Gouvernement dote cette politique d'une trajectoire financière allant bien au-delà du plan de relance.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, je donnerai donc un avis favorable aux crédits du projet de loi de finances relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

Enfin, après avoir abordé les sujets relatifs aux réseaux fixes, il me semble nécessaire, dans un dernier temps de mon propos, de faire un point rapide sur la mise en œuvre du New Deal mobile, bien que ce programme de déploiement des réseaux mobiles ne fasse pas l'objet d'un soutien budgétaire.

Je rappelle que notre commission a eu un rôle moteur dans la conclusion du New Deal mobile en 2018, par la pression récurrente qu'elle a exercée sur le Gouvernement sur ce sujet.

Concernant le dispositif de couverture ciblée pour lutter contre les zones blanches et la généralisation de la 4G, les résultats apparaissent très positifs :

- pour la couverture ciblée, près de 96 % des sites du premier arrêté avaient été livrés au 30 juin dernier. Quelques retards persistent, mais les résultats globaux sont en phase avec les objectifs du New Deal mobile ;

- s'agissant de la généralisation de la 4G également, les résultats sont plutôt probants : si l'objectif de couverture intégrale fin 2020 n'a pas été parfaitement tenu, on estime qu'entre 97 % et 99 % des sites mobiles sont désormais équipés en 4G. Le basculement de la 3G vers la 4G se poursuit donc, conformément aux objectifs.

Concernant le troisième axe relatif à la couverture des axes routiers prioritaires, l'objectif de couverture intégrale pour la fin 2020 semble globalement atteint : l'Arcep indique que 99 % des axes routiers prioritaires sont désormais couverts en très haut débit mobile.

Enfin, le dernier axe relatif au déploiement des solutions de 4G fixe constitue un sérieux bémol : sur les 510 sites déjà ciblés par arrêté, seuls 75 étaient en service fin juin 2021. Je rappelle que les services de 4G fixe permettent d'offrir une connexion non filaire aux territoires qui ne bénéficieront pas immédiatement de la fibre. En ce sens, leur déploiement est essentiel et indissociable de l'objectif de « bon » haut débit pour tous fixé par le plan France très haut débit et je souhaite que les opérateurs remplissent les engagements pris auprès de l'Arcep.

Voici mes chers collègues, les grandes lignes de mon avis sur l'aménagement numérique du territoire. Je vous propose donc donner un avis favorable aux crédits du plan France Très Haut Débit et aux crédits du Plan de relance relatifs au numérique.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci Monsieur le rapporteur, je cède la parole à Bruno Belin.

M. Bruno Belin. – Merci Monsieur le Président et un coup de chapeau au rapporteur pour cette présentation fluide et très claire. Est-ce que le compte des 5 000 pylônes annoncés y est ? Sur la fibre, sait-on si on peut avoir un avancement différencié sur les territoires ? Dans le débat sur les déserts médicaux, une des solutions avancées est celle de la télémédecine. Mais pour que cela fonctionne, il faut que la fibre soit présente sur les territoires concernés. Peut-on avoir des engagements différenciés selon les territoires ? En tout cas, merci pour cette présentation très claire sur un sujet essentiel en matière d'aménagement du territoire.

M. Jean-François Longeot, président. – Je donne à présent la parole à Martine Filleul.

Mme Martine Filleul. – Je voudrais également remercier Jean-Michel Houllégatte pour la qualité de son rapport. J'ai tout compris, ce qui est vraiment une belle performance ! Mais je voudrais insister sur la dimension « exclusion numérique » pour que nous prenions vraiment conscience de la catastrophe sociale que représente l'illectronisme : un Français sur deux ne se sent pas à l'aise avec les démarches numériques. On ne mesure pas assez combien de Français se sentent abandonnés du fait de la numérisation des services publics. Et je pense que la manière dont le Gouvernement s'est emparé de cette question n'est pas complètement satisfaisante : au-delà de la question des conseillers numériques, on voit bien que la stratégie des « pass numériques », des Hubs numériques, ne répond pas à l'attente des personnes qui ont besoin qu'on aille vers eux pour les former, les sensibiliser au numérique et pour faire en sorte qu'il y ait encore un lien entre les Français et les services publics. Il faut absolument que dans notre mission d'aménagement du territoire, on prenne en compte cette mission de l'inclusion numérique.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, je donne la parole à Gilbert Favreau.

M. Gilbert Favreau. – On vient de parler de l'illectronisme, mais il y a un autre sujet qui préoccupe beaucoup les territoires qui ne sont pas fibrés : c'est le maintien en état du réseau cuivre d'Orange. C'est un véritable problème qui concerne la France entière : aujourd'hui, il semble qu'Orange joue un peu la montre et, que ce soit sur les réseaux que cet opérateur utilise ou ceux loués à d'autres opérateurs, il y a un déficit d'entretien majeur sur l'ensemble du réseau cuivre qui pose d'énormes problèmes dans les zones rurales où les utilisateurs n'ont ni internet ni téléphone. Il est particulier d'évoquer cette question dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, néanmoins on ne peut laisser de côté cette préoccupation majeure de nos territoires ruraux.

M. Jean-François Longeot, président. – La parole est à Stéphane Demilly.

M. Stéphane Demilly. – Je vais reprendre les propos de Martine Filleul, avec des mots un peu différents pour parler de l'aménagement tant internet que téléphonie mobile. Quand on dit qu'il y a 98 % ou 99 % des habitants qui sont desservis par la téléphonie mobile,

je suis extrêmement sceptique. Il faudrait peut-être qu'un jour, nous recevions l'Arcep pour comprendre ce qu'on entend par « desserte ». Lorsque j'étais à l'Assemblée nationale, je me souviens être allé dans des villages que l'Arcep considérait comme desservis par la téléphonie mobile, pourtant je n'avais pas de possibilité de téléphoner : s'il faut monter en haut d'un escabeau dans un grenier pour considérer qu'on est desservi par la téléphonie mobile, je trouve que ce n'est pas le bon critère d'analyse. Il serait bon qu'on puisse recevoir l'Arcep pour évoquer cette situation sur le territoire. Et le deuxième sujet qui me paraît important : c'est celui qui a été évoqué par le rapporteur, qui concerne la mutualisation. Quand un village est desservi, malheureusement, dans 95 % des cas il n'y a qu'un seul opérateur. La fameuse technique du « roaming » est plus dans la théorie que dans la pratique.

M. Jean-François Longeot, président. – Je donne la parole au rapporteur.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – En ce qui concerne le New Deal, c'est vrai qu'il y a de l'inertie. Il faut savoir que les premiers arrêtés ont été pris en 2018 : sur ces premiers arrêtés, visiblement il n'y a pas eu de grosse difficulté dans les deux ans. Il y a eu d'autres arrêtés en 2019, 2020 et 2021. On est à l'heure actuelle, sur les 5 000 sites prévus, à environ 3 000 sites identifiés. Les arrêtés de 2019, doivent arriver à échéance au 31 décembre 2021. Les opérateurs nous font parfois de difficultés. On a débattu récemment sur un phénomène nouveau de spéculation sur les infrastructures qui apparaît. La proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique a permis d'avancer, sa promulgation est une bonne chose : des opérateurs d'infrastructures qui veulent acquérir un terrain aux fins d'y installer un pylône devront, à présent, être mandatés par un opérateur de téléphonie. Autre problématique : on constate à l'heure actuelle des pylônes qui fonctionnent avec des groupes électrogènes parce qu'ils ne sont pas raccordés au réseau électrique, c'est une aberration. Cela veut dire qu'il y a des retards considérables de la part d'Enedis pour pouvoir viabiliser ces pylônes.

Pour en revenir à la question sur l'inclusion numérique de Martine Filleul : premièrement, la technologie ne va pas régler le problème. Le problème est culturel. Il y a un piège dans lequel il ne faut pas tomber : c'est de dire que les conseillers numériques seront placés chez France Services. Généralement, ce ne sont pas les gens les plus éloignés du numérique qui s'y rendent. Il va falloir que les conseillers numériques aillent vers les personnes en difficulté. Il y a déjà des initiatives qui sont prises : des conseillers vont par exemple sur les marchés. L'autre problème sera bien évidemment celui de la pérennisation.

Concernant la question de Gilbert Favreau : sur le cuivre, je crois que vous avez tout à fait raison de citer cela. L'État a souhaité que l'effacement du cuivre, qui est prévu, se fasse selon une expérimentation. Une expérimentation se déroule dans les Yvelines dans la commune de Lévis-Sain-Nom. Au regard de cette expérience, des protocoles vont être mis en place. Peut-être que des injonctions seront également à adresser à Orange, pour rappeler que le réseau cuivre a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Concernant la question de Stéphane Demilly : le sujet est compliqué. L'Arcep a mis en place le site « Monréseumobile.fr » qui permet de tester la connexion. Ensuite, il y a des technologies « in door » qui ne sont pas employées : si vous avez une box internet, et un téléphone pas forcément « dernier cri », vous avez une option permettant de téléphoner par le biais de la box. Ce n'est peut-être pas satisfaisant, mais c'est une possibilité. Les gens ne le savent pas parce que ce n'est pas activé automatiquement sur le téléphone. Ensuite, par rapport au New Deal et à l'objectif des 5 000 pylônes : peut-être faudra-t-il, une fois l'objectif atteint et après avoir fait des progrès de mutualisation - ce qui n'est pas toujours facile, il faut

que les pylônes puissent être adaptés à cette mutualisation de façon à ce qu'il n'y ait pas de redondance - prévoir de nouveaux sites ou des technologies particulières pour traiter les zones blanches restantes.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci Monsieur le rapporteur. La parole est à Eric Gold.

M. Éric Gold. – Pour compléter les propos du rapporteur et des intervenants, on peut tous être d'accord sur l'importance du numérique pour l'aménagement des territoires. Je pense qu'il faut insister sur un point qui est important pour les élus locaux : la lisibilité en matière de couverture numérique. Quand un administré vient voir un élu pour demander quand il sera fibré, on est dans l'incapacité souvent de pouvoir lui répondre et cela génère une frustration sur les territoires. En matière d'illectronisme, il ne faut pas penser que l'illectronisme est un manque de couverture numérique. Il y a un coût du matériel, un problème de formation. Dans le cadre d'une mission d'information mise en place il y a quelques temps à l'initiative du groupe « Rassemblement démocratique et social européen », nous avons entendu parler d'expériences très innovantes. On pourrait auditionner des territoires qui ont des expériences à partager, notamment en relation avec le groupe d'études « Numérique » qui est présidé par notre ancien collègue Patrick Chaize.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – Je voudrais compléter un point : en général dans les RIP, il y a une vision prospective et une programmation technique. C'est compliqué d'installer un réseau : il y a d'abord ce qu'on appelle un « back bone », qui constitue le réseau en dur. Ensuite, ce réseau a des ramifications, ce qu'on appelle les réseaux de collecte ou de desserte. Il faut être attentif à ce que, lorsqu'il y a un raccordement à un abonné, il y ait une architecture permettant la complétude. Que le réseau soit bien dimensionné pour, à terme, servir tout le monde. Les collectivités ont bien pris conscience de tout ça, ce n'était pas le cas au début. Normalement, dans le cadre des RIP, les calendriers de programmation de travaux sont faits, on a des cartes de déploiement des réseaux. Même si parfois, à côté, des opérateurs déploient aussi leurs propres réseaux, s'ils constatent qu'il y a un marché avec les entreprises.

M. Jean-François Longeot, président. – La parole est à Patricia Demas.

Mme Patricia Demas. – Merci Monsieur le Président. Je voulais attirer votre attention sur la résilience des réseaux, alors que les opérateurs ont parfois à faire à de grands nombres de sous-traitants en cascade ce qui met les maires en première ligne sur la qualité des travaux réalisés dans leur commune et sur la résilience des réseaux à terme. Y a-t-il un moyen de réguler ou d'avoir une charte de qualité par rapport à cette cascade de sous-traitants ?

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – Deux choses : la première, on incite fortement l'Arcep à jouer son rôle de gendarme. On constate que l'Arcep est un peu trop conciliante. C'est une impression personnelle, mais il me semble que nous sommes désormais dans une phase de conciliation. La deuxième : les opérateurs savent que c'est leur talon d'Achille, ils ont donc fait un peu le ménage chez eux en éditant un guide de bonnes pratiques avec des protocoles. Mais on n'échappe pas à la loi du marché qui conduit à des cascades de sous-traitants.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire de la mission « Économie ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs aux transports aériens - Examen du rapport pour avis

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – J'ai le plaisir de vous présenter, pour la deuxième année consécutive, l'avis « Transports aériens », portant principalement sur les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

En préambule, au moment où 255 Airbus viennent d'être commandés à notre fleuron industriel aéronautique, il convient de rappeler que la France est un des deux seuls pays au monde à pouvoir exercer un pouvoir de marché sur la moitié de la flotte mondiale et la faire évoluer vers une « mobilité verte en altitude ». Cela lui permet et même lui impose, au-delà des discours, d'agir positivement pour la planète en réussissant la décarbonation de l'aérien ou plus précisément, comme disent les ingénieurs d'Airbus, sa « défossilisation » - puisque, par exemple, les biocarburants recyclent le carbone présent dans les plantes ou les arbres. Le soutien et la destigmatisation équitable de l'aérien sont donc un des socles de la capacité de notre pays à préserver sa souveraineté, ses emplois industriels haut de gamme, à financer sa dette - et donc ses « fins de mois » - ainsi que ses investissements de décarbonation, tout en diffusant des innovations climatiquement bénéfiques à d'autres secteurs et d'autres continents.

Je commence donc pas les crédits du budget annexe.

On nous propose, pour 2022, un total de 2,4 milliards d'euros de dépenses avec une masse salariale de 1,2 milliard d'euros pour un effectif de 10 000 personnes. Les 5 % de hausse correspondent à l'augmentation des remboursements d'emprunts.

- Les recettes, prévues en hausse, sont encore lourdement affectées par la baisse du trafic sur lequel elles sont indexées. 1,67 milliard d'euros de recettes seraient encaissées en 2022 dont 1,33 milliard d'euros de prestations de contrôle aérien - à quoi s'ajoutent 330 millions d'euros de taxe de l'aviation civile. Par rapport à 2021, l'augmentation serait de 480 millions d'euros (+ 38 %), ce qui découle d'une vision assez optimiste de la reprise du trafic aérien.

- Pour couvrir le déficit, il est prévu en 2022 d'emprunter 710 millions d'euros. Cette évolution va dans le bon sens au regard de l'endettement supplémentaire qui s'ajoute aux 1,26 milliard d'euros pour 2021 et 1,25 milliard d'euros en 2020. La dette totale du budget annexe atteint 3,3 milliards d'euros.

On a ici une conséquence mécanique de l'effondrement du trafic aérien qui a représenté, par rapport à celui de 2019, 30 % en 2020, près de 40 % en 2021, avec une prévision de 70 % pour 2022, selon la DGAC.

Les espoirs de rééquilibrage du budget reposent sur des prévisions de trafic dont les composantes - tourisme, voyage d'affaires et fret – évoluent différemment.

Selon le scénario médian d'Eurocontrol, l'année 2022 permettrait de revenir à 67 % du niveau atteint en 2019. Les 100 % du trafic aérien, correspondant aux 4 milliards de passagers de 2019, pourraient être à nouveau atteints entre 2024 et 2027 voire 2029. Trois tendances se dessinent principalement :

- des signaux encouragements, un frémissement en ce qui concerne les voyages privés ;
- une plus grande incertitude sur la reprise des voyages d'affaires qui génèrent des marges assez élevées pour les compagnies aériennes ;
- une croissance du fret aérien compte tenu de la situation de paralysie du transport maritime, engorgé et de l'explosion du E-commerce.

Outre l'enveloppe de ce budget annexe (2,4 milliards d'euros), de forts soutiens publics ont jusqu'ici permis au secteur aérien de traverser la crise la plus aiguë de son histoire.

Le Gouvernement évalue à 5,5 milliards le total des pertes des 17 compagnies aériennes de notre pays en 2020 mais aucune n'a été contrainte à déposer son bilan, à la différence, par exemple, de l'entreprise publique italienne Alitalia.

Air France a enregistré des pertes supérieures à ses concurrents en raison de la relative faiblesse de sa flotte d'avions-cargo destinés au fret mais son activité a été soutenue par la poursuite de certains vols entre l'hexagone et les outre-mer. Au-delà des dispositifs généraux de compensation, l'État français a, en 2020, accordé un soutien de 7 milliards d'euros à Air France, en garantie et en prêt, l'aide apportée à KLM par le Gouvernement néerlandais ayant été comparable. Puis, en 2021, confronté aux fonds propres négatifs d'Air France, l'État, avec 1 milliard d'euros est abondé le capital du Groupe au niveau de 28 %, sans toutefois atteindre le seuil de déclenchement d'une OPA obligatoire. L'État a aussi converti en quasi fonds propres le prêt d'actionnaire de 3 milliards d'euros accordé en 2020.

En contrepartie de cette recapitalisation, la commission européenne a imposé à Air France de rendre 18 créneaux quotidiens de décollage ou atterrissage à une autre compagnie aérienne. Les auditions que j'ai conduites ont mis en lumière que cette compensation avait affaibli la compétitivité d'Air France en confortant ses concurrents.

J'en viens à mon second axe qui vous propose de soutenir une décarbonation efficace du transport aérien et de faire un point de situation en ce qui concerne la lutte contre les nuisances sonores aériennes.

Alors que de nombreux secteurs économiques ont amorcé leur transition écologique, de manière à inscrire leur développement en conformité avec les objectifs climatiques que s'est fixé notre pays, le transport aérien a tardé à entreprendre son verdissement. Si ses perspectives de croissance sont pour l'heure remises en cause, il est cependant probable que le transport aérien retrouvera - à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire - le chemin d'un développement soutenu. Les initiatives tendant à verdir le transport aérien doivent donc être poursuivies et accrues pour assurer le respect de nos engagements climatiques.

Dans l'immédiat, la décarbonation de l'aérien passe par des économies de consommation des nouveaux appareils et l'incorporation de biocarburants.

Ces leviers ont leurs limites :

- d'une part, comme l'ont précisé les constructeurs aéronautiques entendus, alors que chaque nouvelle génération d'avion permettait traditionnellement une réduction de 15 % de la consommation de carburant, l'amélioration de l'efficacité énergétique des appareils devrait être multipliée par deux et plus pour contrebalancer les projections haussières de trafic envisagées avant la crise sanitaire ;

- ensuite, le coût des biocarburants ou des carburants de synthèse est aujourd'hui quatre à dix fois plus élevé que celui du kérosène.

Quant à l'avion à hydrogène, dont le rayon d'action se limitera probablement au court/moyen-courrier, il ne se profile qu'à l'horizon 2030-2035. Au-delà même de la problématique de la fabrication d'hydrogène liquide, le défi technologique est considérable. Pour en donner un simple aperçu, les ingénieurs d'Ariane 5 rappellent le volume considérable du réservoir : celui-ci représente les deux tiers de la hauteur du lanceur Ariane alors que le moteur de la fusée fonctionne 10 minutes. Le Gouvernement souhaite donc une mise en circulation vers 2030 tandis que les experts maintiennent plutôt l'échéance 2035.

Si elles doivent continuer à être soutenues par les pouvoirs publics, ces solutions technologiques ne suffiront donc pas, à elles seules, à relever le défi climatique posé au secteur et devront être prolongées par une régulation environnementale plus affirmée.

De premiers jalons ont certes été posés par la loi « Climat et résilience ». Ces dispositions devront nécessairement être prolongées par un approfondissement de la régulation européenne et internationale qui passera notamment par :

- une suppression progressive des quotas gratuits dont bénéficie le secteur depuis son intégration au système des quotas européens en 2012 ;

- un renforcement de CORSIA, mécanisme de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale, adopté en 2016, entrant progressivement en vigueur dès 2021. La COP26, qui vient de se clore à Glasgow, n'a malheureusement pas abouti à un relèvement de l'ambition du mécanisme, comme l'avait envisagé la présidence britannique. L'Union européenne devra en conséquence s'interroger sur la pertinence d'un renforcement du marché ETS, par une intégration des vols internationaux extra-européens, exclus du mécanisme en application de la décision « stop the clock » de 2012.

Je terminerai enfin par la problématique des nuisances sonores aériennes, à laquelle je suis très sensible.

Il est regrettable que l'Autorité de contrôle de ces nuisances (l'ANCUSA) subisse une baisse de ses effectifs le PLF pour 2022 les limite à 11, contre 12 actuellement.

Dans le prolongement des remarques formulées l'année dernière lors de l'examen budgétaire, on ne peut que déplorer l'absence de compensation des pertes de taxe sur les nuisances sonores aériennes assise sur le décollage des aéronefs dont la masse au décollage excède 2 tonnes. Pour 2020 et 2021, les pertes de recettes sont estimées par la DGAC à environ 60 millions d'euros, soit plus d'une année de recettes – cette taxe étant plafonnée à 55 millions d'euros par an depuis 2016. En ajoutant le manque à gagner prévu pour 2022, le déficit sur trois ans atteindrait 82 millions d'euros. En conséquence, dans le périmètre des plans de gêne sonore qui concernent 3 millions d'habitants, un certain nombre de dossiers

d'insonorisation sont prêts, en particulier dans des hôpitaux ou dans des logements sociaux, mais ne peuvent pas être financés. Je vous proposerai donc, comme l'année passée, un amendement afin que l'État compense la perte des recettes de TSNA pour les années 2020, 2021 et 2022, à hauteur de 82 millions d'euros.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports aériens, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous ai présenté.

Je souligne enfin le sentiment général d'inquiétude qui s'est manifesté au cours des auditions, ce qui témoigne des difficultés qu'affrontent les acteurs du transport aérien, à l'exception des représentants des constructeurs d'avions qui ont été plus optimistes.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – En premier lieu, je partage les préoccupations qui ont été exprimées à propos de l'impact des nuisances sonores sur la santé et la quiétude des riverains de nos aéroports.

En ce qui concerne la situation générale du secteur, personne ne peut nier les difficultés liées à la pandémie. Des aides publiques ont permis à nos compagnies aériennes de passer le cap, mais on doit s'attendre à des conséquences industrielles qui ne seront pas neutres pour la France. L'augmentation des redevances de navigation aérienne ne va pas faciliter un retour du trafic au niveau de 2019 dès 2024 : je ne suis pas persuadé qu'il se produise et la rapporteure a souligné l'incertitude de cet espoir de rétablissement, surtout pour les voyages professionnels ou même universitaires. Je me demande surtout s'il est souhaitable. J'ai aussi noté la réduction de la voilure des recrutements de futurs contrôleurs aériens à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Vous avez également évoqué la COP 26 : sans entrer dans l'analyse de ses résultats, l'urgence climatique s'impose tout comme la nécessité d'y répondre.

En même temps, au tout récent salon de Dubaï, le secteur semble renouer avec une certaine euphorie en envisageant de multiplier par cinq, d'ici 2040, le nombre d'habitants de la planète qui vont pouvoir prendre l'avion, en tablant sur la possibilité d'utiliser les nouveaux carburants que vous avez évoqués, mais qui ne seront pas opérationnels avant 2030-2035.

J'ai donc l'impression que nous vivons une période antagoniste entre ce qui se dit à Glasgow et du côté de Dubaï, même si je suis conscient que, pour se rendre à la COP 26, plus de 400 avions ont été utilisés ! Tout compte fait le moment n'est-il pas venu de prendre le virage de la sobriété dans le secteur aérien ? Cela va se faire dans les entreprises – j'en ai rencontré un certain nombre qui envisagent sérieusement une réduction des voyages d'affaires – et il en va de même pour les Universités ou la recherche. D'où la question de savoir dans quelle mesure le Gouvernement est prêt à accompagner le secteur dans ce sens restrictif.

M. Ronan Dantec. – Merci à la rapporteure, qui nous a apporté beaucoup d'éléments d'informations et je rejoins pleinement les propos de Gilbert Devinaz : on ne va pas pouvoir faire cohabiter deux discours en même temps et le secteur aérien risque de pâtir des propos contradictoires que tiennent ses diverses composantes. Notre responsabilité politique sera, à un moment donné, de trancher et je ne crois pas un instant que le transport aérien européen – au niveau mondial, c'est une autre affaire - va pouvoir retrouver des seuils ou des niveaux de croissance d'avant crise. Ce n'est pas possible, sans quoi l'Europe ne tiendrait pas ses engagements de réduction de CO₂ et aussi parce qu'il n'y a quasiment aucune

perspective industrielle consistante. Cette « fable » technologique, portée par une partie du secteur aérien risque de lui porter tort et j'ajoute qu'avant de passer du prototype à la production en série, il va se passer beaucoup de temps. Par ailleurs, s'agissant des biocarburants, si on fait, par exemple, un simple calcul sur les surfaces qui seraient nécessaires pour produire de l'huile de palme, ça ne marche pas non plus : il faut le souligner. Je suis assez vif dans mes propos car je pense que tout cet affichage joue contre le secteur aérien. Celui-ci incarne, au niveau international, les contradictions de nos sociétés face à la gravité du risque climatique et c'est donc sur l'aérien qu'une grande partie de la contestation risque de se diriger. Seul un discours clair lui permettrait de s'en sortir, et pour l'instant ce n'est pas le cas. Vous avez bien dressé le panorama de toutes les stratégies qui sont présentées mais elles sont contradictoires.

Notre responsabilité politique est de sortir de la contradiction, d'abord en assumant la nécessité du transport aérien et le fait qu'il va rester émetteur de gaz à effet de serre parce qu'il n'y a pas d'alternative technologique possible dans les vingt à trente prochaines années. Nous devons ensuite faire en sorte que l'aérien compense ses émissions alors qu'il cumule un nombre inimaginable d'exonérations fiscales et sociales, ce qui aboutit à un *dumping* de l'État contre l'environnement et contre le ferroviaire.

Il faut donc partir de l'idée qu'une partie du transport aérien européen va rebasculer sur le rail et redimensionner les investissements sur le ferroviaire pour le rendre plus compétitif. De plus, le prix du billet d'avion doit absolument augmenter pour refléter la réalité de ses coûts. Or on voit bien, par exemple, que le dirigeant d'Air France Benjamin Smith se bat féroce­ment contre toutes les taxes et finalement contre le fait que le transport aérien puisse être traité comme les autres, en semblant se baser sur l'idée que le secteur doit continuer de se développer. Nous devons, au contraire, accompagner le fait que l'aérien ne retrouvera pas son niveau d'avant crise et, d'ailleurs, cela facilitera la gestion des aéroports. Par exemple, à Nantes, il y a quinze ou vingt ans, j'étais seul à défendre l'interdiction des vols de nuit contre tous les représentants des milieux économiques tandis qu'aujourd'hui le consensus a été réuni : il n'y aura plus de vol de nuit à Nantes. Cela va se généraliser à l'ensemble des aéroports et on gèrera ainsi le coût social que représente le bruit pour la santé.

Au niveau européen, la position est assez claire pour préférer au système de compensation CORSIA - qui est une façade - le mécanisme communautaire de plafonnement des quotas de CO₂ qui portera la tonne de CO₂ entre 50 et 100 euros contre quelques euros dans le CORSIA. À partir de là, le transport aérien sera plus cher, ce qui encouragera le basculement sur le rail.

Contrairement aux apparences, ce n'est pas nécessairement une mauvaise nouvelle pour Airbus parce que cela incitera au renouvellement des flottes plus économes en carburant.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Je rejoins la logique générale de vos analyses tout en faisant observer que sur mon territoire, à 150 km de Paris, on ne dispose toujours pas d'une ligne ferroviaire électrifiée, ce qui montre la nécessité de progresser dans tous les secteurs. Par ailleurs, un certain nombre de petits aéroports risquent de devoir fermer : notre devoir immédiat, face à une telle situation, est aussi de protéger le secteur aérien. Je souligne également que les constructeurs aéronautiques sont réellement et pleinement mobilisés pour amplifier les économies de carburants et la décarbonation des flottes. Dans la situation actuelle qui est très difficile pour l'aérien, on ne peut pas se contenter de préconiser le basculement vers le ferroviaire. N'oublions pas non plus qu'au niveau mondial, deux tiers

des commandes d'avions émanent des pays émergents : il est donc souhaitable que nos constructeurs d'avions, fleuron industriel de la France, puissent y répondre en livrant des appareils de plus en plus sobres.

M. Bruno Belin. – Je tiens à formuler des propos différents de mes collègues Gilbert-Luc Devinaz et Roland Dantec. En matière de transport, il y a les croyants et les pratiquants, dont je fais partie, et il y a aussi les non-croyants mais qui sont tout de même pratiquants, comme en témoigne par exemple le nombre considérable d'avions mobilisés pour se rendre à la COP26 de Glasgow.

Il y a surtout des avancées technologiques qu'on ne peut pas nier.

J'entends Ronan Dantec, je parie que dans 20 ans on n'aura guère avancé, mais qui sait où nous serons dans 20 ans... Le Président Longeot a raison : soyons optimistes !

Le premier vol long-courrier avec un avion utilisant uniquement du carburant aérien durable a été effectué entre Paris et Montréal. Telle est la réalité qu'on ne peut pas nier : personne ne sait si ce processus sera généralisé dans 5, 10 ou 20 ans mais on ne peut pas s'opposer à cette évolution vers la sobriété ; c'est comme si on était allé contre le chemin de fer au XIX^{ème} siècle...et je ne vois pas ceux qui tambourinent contre l'aviation s'engager solennellement à ne plus prendre l'avion.

La rapporteure a évoqué à juste titre le cas des petits aéroports et je souligne qu'ils ont été très utiles pendant la crise sanitaire : j'ai participé à la première évacuation sanitaire avec ma collègue du Haut-Rhin pour sauver des vies. Les dons et transplantations d'organes dépendent également souvent de la mise en œuvre de moyens d'aviation civile.

Arrêtons d'opposer l'avion et le train et aussi de parler de *dumping* fiscal d'Air France car si on alourdit les prélèvements, nous savons très bien qu'il faudra augmenter les allocations, au-delà des 7 milliards de soutien qui ont sauvé cette compagnie.

Sachons exactement de quoi nous parlons : par exemple, les seuls vols restants qui ont été arrêtés à Nantes étaient ceux de la Poste. Juste une dernière remarque pour prolonger les propos de la rapporteure sur le sujet essentiel pour la santé des nuisances sonores : il faudrait prévoir des avantages fiscaux pour les personnes qui réalisent des travaux afin de s'installer à proximité des aéroports et pour les collectivités qui implantent ou gèrent des écoles ainsi que des maisons de santé.

M. Gérard Lahellec. – À mon tour de rendre hommage à la rapporteure pour l'exhaustivité et la différenciation de son approche, ainsi qu'à l'universalité des ambitions qui sont fixées.

J'ai beaucoup entendu ici parler de contradictions, mais comme le rappellent les philosophes, c'est l'état naturel des choses et ne soyons donc pas surpris de devoir les surmonter.

Jusqu'à tout récemment, j'ai présidé les commissions consultatives économiques de quatre aéroports décentralisés. Ceux-ci étaient traditionnellement à l'équilibre d'exploitation, ce qui montre que leurs gestionnaires n'étaient pas inflationnistes en matière de développement aérien : ils se sont appliqués à satisfaire un besoin d'utilité publique et ont dû relever le défi découlant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dite Raffarin qui a transféré ces infrastructures aux collectivités territoriales. Deux

régions sont essentiellement confrontées à ces réalités : la Corse et la Bretagne, dépositaires de quatre aéroports. Aujourd'hui, ces derniers ne sont plus à l'équilibre et les concessionnaires doivent tenter de compenser les pertes de recettes : je regrette l'absence de soutien de l'État pour y parvenir. Je citerai l'exemple de l'aéroport de Dinard qui n'accueille plus de compagnie commerciale, mais assure la maintenance aéronautique d'avions de provenances diverses, ce qui génère 700 emplois locaux et dont l'activité sert l'objectif de développement durable de l'aviation. J'appelle donc à créer les conditions du retour à l'équilibre de ces contrats de concessions afin de ne pas déstabiliser cet écosystème vital pour l'équilibre de nos territoires.

M. Jean-Claude Anglars. – Je rejoins ces propos. Certains territoires ne peuvent se passer ni d'aéroport ni de liaisons d'aménagement du territoire : tel est le cas à Rodez ou dans le Massif central, en l'absence de lignes ferroviaires. Ma question porte sur le financement des charges régaliennes - sécurité, services d'incendies - qui incombent aux aéroports sous le contrôle exclusif de l'État qui doit en assurer l'équilibre. Ce financement s'opère *via* la taxe d'aéroport et un fonds de péréquation, avec des recettes assises sur le nombre de passagers. Or le produit de cette taxe s'est effondré en même temps que le trafic et le fonds n'est quasiment plus alimenté : comment l'État va-t-il compenser ces pertes ? Pour l'aéroport de Rodez, cela représente 500 000 euros.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je vous rassure : mon intention n'est pas du tout de fustiger l'aviation et, dans ma vie professionnelle, j'ai plutôt utilisé l'hélicoptère pour des expertises de falaises et ce mode de transport conserve toute son utilité dans un certain nombre de domaines.

J'ai souhaité souligner les contradictions dans lesquelles nous sommes et me demander si nous prenons aujourd'hui les bonnes orientations pour pouvoir sauver l'aviation dans une économie compatible avec l'urgence climatique.

M. Philippe Tabarot. – J'ai presque l'impression de revenir quelques mois en arrière, au moment du débat sur la loi « Climat et résilience ». Le principal problème est aujourd'hui la pandémie qui a un impact sur tous les modes de transport en commun. Certaines compagnies ont eu la chance d'obtenir une compensation de leurs pertes ; cela n'a pas été le cas pour Alitalia, qui a constitué, un pilier du transport aérien de l'Italie.

À mon tour de souhaiter qu'on cesse de monter les modes de transport les uns contre les autres car il faut varier les réponses en fonction des besoins des territoires. À ce titre, nous avons rappelé que les liaisons d'aménagement du territoire sont indispensables, y compris, et même si cela peut surprendre, pour certaines mobilités du quotidien.

Dans la confrontation entre les modes de transports, n'oublions pas la question du coût : dans le cas de la ligne aérienne Paris-Bordeaux, ce qui m'a surtout semblé choquant c'est que l'utilisateur puisse payer moins cher son billet d'avion que son ticket de train et nous avons pris l'initiative de demander un prix plancher pour l'aérien. Telle est la vraie question.

Enfin, les aéroports ont pris conscience de la nécessité de la décarbonation et font des avancées concrètes.

J'en termine avec une petite anecdote : lors de mon dernier voyage en avion de Nice à Paris, on nous a annoncé en cours de vol que notre appareil fonctionnait avec 30 %

d'huile usagée issue de la restauration rapide dans les réservoirs, en complément du kérosène. La décarbonation fonctionne donc avec des progrès plus rapides qu'on ne croit.

M. Olivier Jacquin. – La qualité du rapport suscite une discussion passionnante et je rejoins les propos de Gilbert-Luc Devinaz. J'insiste sur le fait qu'il y a des phases et des paliers dans la lutte contre le réchauffement climatique et on ne peut pas uniquement miser sur le temps long. Il faut aussi des mesures de court terme pour décarboner ce secteur. Je fais observer que l'utilisation de l'huile de recyclage est un signal intéressant mais c'est du « greenwashing » et on sait qu'il n'y a pas de modèle économique global pour un tel procédé. De la même façon, les ressources en hydrogène vert sont limitées.

Miser sur des mutations qui auront lieu dans vingt ans ne suffit pas : je pense à mes enfants et il faut agir dès maintenant.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Je souligne simplement que de nombreux éléments suscitent beaucoup d'espoir car les constructeurs se mobilisent très fortement ainsi que les exploitants d'aéroports. S'agissant des carburants à base d'huile de cuisson, qui se développent rapidement aussi aux États-Unis, je ne souhaite tout de même pas qu'on incite nos enfants à consommer un maximum de hamburgers pour récupérer l'huile usagée...

Je pense aussi qu'il faut mieux informer les passagers avec, sur les billets d'avions, une information sur les différents paramètres de verdissement du vol et des opérations au sol. Cela favoriserait une réelle prise de conscience et je pense aussi à l'explosion des commandes du e-commerce, ce qui génère du fret nocturne.

Je me suis efforcée de vous résumer les éléments qui ressortent des auditions et qui peuvent permettre de sauver ce bel outil qu'est l'aviation.

Je mentionne enfin la nécessité de moderniser, en passant à la propulsion électrique, la flotte des petits avions utilisés dans les écoles de pilotage. Il faut aussi expliquer aux riverains qu'il ne s'agit pas d'activités de loisirs des riches touristes mais de formation des pilotes.

Là encore, il y a un déficit de communication : on a trop tiré à boulets rouges sur l'aviation. C'est un peu trop facile, dans les pays qui n'ont pas de filière de construction aéronautique, de laisser se développer le sentiment anti aérien.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous en venons à l'examen de l'amendement présenté par la rapporteure sur la taxe sur les nuisances sonores.

Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis. – Cet amendement propose que l'État compense à hauteur de 82 millions d'euros la perte des recettes de taxe sur les nuisances sonores pour les années 2020, 2021 et 2022. La mesure se traduirait par une hausse de l'action 52 Transport aérien du programme 203 Infrastructures et services de transports de la mission Écologie, développement et mobilité durables, en suggérant au Gouvernement de lever la compensation.

La commission adopte l'amendement DEVDUR.1.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

Question diverse

M. Jean-François Longeot, président. – Nous allons à présent examiner les amendements des rapporteurs pour avis portant sur la première partie du projet de loi de finances et sur la mission « Plan de relance » ; les délais limites pour le dépôt d'amendement étant fixés avant l'examen des avis budgétaire concernés prévu lundi 22 novembre à 17 h 30.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis sur les crédits « Transports routiers ». – Je vous présente six amendements, qui me semblent faire consensus, soit parce qu'ils rappellent des signaux que nous avons déjà envoyés, soit parce qu'il s'agit de propositions de bon sens.

L'amendement n° I-410 a trait aux finances de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), qui, de manière récurrente, souffre du caractère incertain de certaines des recettes qui lui sont affectées alors que l'Agence finance des infrastructures lourdes qui réclament une certaine visibilité financière.

Cette année, comme l'an dernier, la contribution du secteur aérien fait défaut et le produit des amendes radars est en sous-réalisation. Par ailleurs, Christophe Béchu nous a indiqué que les concessionnaires autoroutiers avaient décidé unilatéralement de suspendre la contribution volontaire exceptionnelle pour un montant de 61 millions d'euros.

Cet amendement s'inspire d'un amendement déjà adopté l'année dernière. Il vise à augmenter le plafond de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui peut être affectée à l'Afitf, afin de sécuriser ses recettes.

M. Ronan Dantec. – Je partage le souci de sécuriser les recettes de l'Afitf. Mais cet amendement conduit-il à supprimer durablement la part de la taxation Chirac vers l'Afitf, ou est-ce un ajout qui ne revient pas sur ce point ?

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Ce détail est important en effet : il s'agit bien de compenser cette année les recettes instables.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis sur les crédits « Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes ». – Je vais demander à mes collègues Républicains de voter cet amendement. Je n'ai pas souhaité le déposer compte tenu du débat actuel sur la taxation des carburants.

Je confirme néanmoins qu'il ne s'agit pas d'une taxation supplémentaire de la TICPE. Il me paraît indispensable, en tant qu'administrateur de l'Afitf, d'augmenter la part affectée de TICPE. Mais cela ne signifie pas qu'il faut taxer davantage et augmenter les recettes de la TICPE dans notre pays.

M. Ronan Dantec. – L'amendement ne précise pas qu'il s'agit d'une évolution pour l'année prochaine uniquement.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Il s'agit d'un plafond maximum. L'idée est de stabiliser les recettes de l'Afitf en augmentant le plafond de TICPE qui peut lui être affecté, dans le cas où d'autres recettes feraient défaut.

J'avais proposé un autre dispositif, qui consiste en une compensation automatique de ces recettes variables par de la TICPE. Il est intéressant, en termes pédagogique, de flécher le produit des amendes radar ou la contribution du secteur aérien à l'Afif, mais chaque année l'agence rencontre des difficultés pour percevoir les recettes attendues.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-410.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-411 reprend l'idée que nous avons tous soutenue lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience », qui est celle d'un prêt à taux zéro pour les véhicules légers, plus ambitieux que celui qui figure à l'article 107 de la loi finalement adoptée.

Conformément à ce que le Sénat avait adopté, cet amendement avance la date de mise en place du dispositif au 1^{er} janvier 2022, étend sa durée, et surtout, le champ des bénéficiaires est étendu au-delà des habitants des zones à faibles émissions-mobilité.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-411.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-412 vise à créer un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants affectés au transport de marchandises. La mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, rapportée par Nicole Bonnefoy et Rémy Pointereau, a mis en lumière les difficultés pour les transporteurs d'accéder à des alternatives crédibles au gazole. L'offre existante est extrêmement coûteuse et le dispositif d'aides est faible. Seule une dizaine de dossiers a été examinée pour bénéficier du « bonus » à l'acquisition d'un camion électrique ou à hydrogène.

Néanmoins, les transporteurs et constructeurs estiment désormais que près de la moitié des véhicules vendus en 2030 seront décarbonés, ce qui est plutôt rassurant. Il me semble donc important de donner un signal sur cette question et d'accompagner les transporteurs dans cette voie.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-412.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-413 reprend l'amendement de Didier Mandelli adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, pour accompagner les petites autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui ont trop peu de ressources fiscales de versement mobilité.

Cette année, les collectivités ont dû faire le choix de se saisir, ou non, de la compétence mobilité. Près de la moitié d'entre elles ont pris la compétence sans qu'on ne sache lesquelles n'ont pu la prendre par manque de versement mobilité. Dans ce contexte, il est important de renvoyer le signal voté quasi-unanimement au Sénat, qui vise à doter d'une petite dotation de base versée par l'État et prélevée sur la TICPE les AOM qui sont dépourvues de base de versement mobilité.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-413.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement DEVDUR.14 fait suite au travail mené par Michel Dagbert et Patrick Chaize dans le cadre de la mission d'information sur les ponts. Le Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer a indiqué que le travail effectué au Sénat a eu des répercussions.

L'année dernière, nous avons augmenté le fonds d'accompagnement des collectivités sur les ouvrages d'art. Compte tenu de la bonne consommation des crédits, cet amendement propose de poursuivre la trajectoire en abondant ce fonds de 20 millions d'euros.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement DEVDUR-14.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – L'amendement DEVDUR.15 vise à accompagner le déploiement de bornes de recharge. Sur les 100 000 bornes prévues, près de la moitié ont été installées. Néanmoins, lorsque l'on regarde dans le détail, et compte tenu du peu d'informations disponibles, de fortes interrogations subsistent sur le type de bornes mises en place. Il y a une disparité d'équipement du territoire assez considérable, sans parler du problème des copropriétés dans lesquelles il est question d'obtenir une majorité pour réaliser les travaux nécessaires à l'installation d'une borne de recharge. 60 millions d'euros sont prévus dans le plan de relance, qui pourraient en partie être affectés - et nous manquons de précisions sur ce point - aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le présent amendement, dans une logique de signal, prévoit 10 millions d'euros pour développer ces infrastructures sur le réseau routier non concédé.

M. Hervé Gillé. – S'agissant des bornes de recharge, il existe également un problème connexe : il s'agit de l'absence de portabilité en termes de paiement, c'est-à-dire qu'il y a différents opérateurs et qu'une quinzaine de cartes ou d'abonnements différents sont nécessaires pour payer. C'est un problème de fond dans le cadre d'un déploiement intelligent et équilibré sur l'ensemble du territoire.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Je suis tout à fait d'accord mais c'est le début des nouvelles technologies et nous connaissons ce problème dans de nombreux domaines du numérique.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement DEVDUR-15.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vais à présent à céder la parole au rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes, notre collègue Philippe Tabarot, pour la présentation de ses amendements sur la première partie du projet de loi de finances et sur le plan de relance.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Concernant l'amendement n° I-414, les armateurs ont la possibilité de compléter la propulsion principale d'un navire par un dispositif dit « de propulsion auxiliaire » plus écologique, comme la propulsion vélique ou encore l'assistance électrique par batterie.

Actuellement, ces équipements bénéficient d'un taux de déduction fiscale à hauteur de 20 %, trop faible pour avoir un réel effet incitatif. Cet amendement propose donc de soumettre l'acquisition de ces dispositifs auxiliaires à un taux de déduction fiscale de 105 %, afin d'encourager les armateurs à y recourir.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-414.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – J'en viens à l'amendement n° I-415. Dans sa rédaction initiale, l'article 8 du projet de loi de finances pour 2022 prévoyait l'extension du dispositif de suramortissement vert prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts, à une nouvelle liste de carburants, tels que le gaz naturel comprimé.

À l'Assemblée nationale, les députés ont toutefois supprimé cette liste. À la place, l'article renvoie désormais à la réalisation d'une analyse destinée à déterminer une liste de carburants ayant un impact environnemental positif sur l'ensemble de leur cycle de vie.

En pratique, ces modifications risquent de s'avérer lourdes à mettre en œuvre et de repousser l'entrée en vigueur du dispositif à une date incertaine. Or, les armateurs ont besoin de solutions opérantes pour faire face au défi de la transition écologique et ce, dès aujourd'hui.

Je propose donc de rétablir la liste initiale des carburants qui seront éligibles au suramortissement et de permettre son application immédiate.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-415.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-416 porte quant à lui sur le transport fluvial. La loi prévoit depuis 2012 une exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises dans l'objectif de renouveler et de moderniser la flotte. Cette exonération, soumise à une condition de réinvestissement de la plus-value dans un bateau plus récent ou plus capacitaire, est aujourd'hui plafonnée à 100 000 euros par cession. Cette limitation constitue une exception par rapport aux autres pays européens concernés par le transport fluvial, notamment les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne, dont le régime d'exonération ne prévoit pas de plafond.

Cet amendement vise donc à supprimer le plafond afin de favoriser le renouvellement de la flotte et d'améliorer la compétitivité du transport fluvial face à la concurrence européenne. Il tend également à améliorer sa compétitivité face à la route, dans une logique de report modal vers la voie d'eau, bien moins polluante et plus capacitaire, mais qui ne représente que 2 % de la part modale du transport intérieur de marchandises, alors même que la France compte le premier réseau de voies navigables d'Europe.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-416.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – J'en viens à l'amendement n° I-417. La LFI pour 2021 a instauré un dispositif de revalorisation des actifs pour certaines entreprises, afin de les soutenir face à la crise sanitaire. Ce même texte a mis en place un mécanisme de neutralisation des conséquences fiscales de cette revalorisation, afin que la prise en compte fiscale de l'écart d'actif soit étalée dans le temps, soit sur une période de 15 ans, soit sur une période de 5 ans.

Les navires exploités par des entreprises fluviales bénéficient actuellement d'un étalement sur une période de 5 ans. Or, privilégier une période de 15 ans permettrait de renforcer la solidité financière des entreprises fluviales, de rassurer leurs créanciers et, ainsi, de faciliter la conduite de leurs investissements. En outre, une telle évolution serait rationnelle au regard de la durée de vie des bateaux fluviaux qui est de 70 ans en moyenne en France.

Le transport fluvial a un important rôle à jouer dans la transition écologique de notre pays. Je souhaite donc, par cet amendement, donner une impulsion à l'activité fluviale et renforcer la compétitivité des entreprises de ce secteur.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-417.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – L'amendement n° I-418 vise à réduire à 5,5 % le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable au transport ferroviaire de voyageurs. Je sais que d'autres collègues ont une vision beaucoup plus large, mais je souhaite vraiment dédier cette baisse de TVA au transport ferroviaire pour passer un message fort et faire du train un « bien de première nécessité ».

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-418.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – L'amendement DEVDUR.16 porte sur la mission « Plan de relance » et vise à soutenir la régénération des lignes de desserte fines du territoire, autrement appelées « petites lignes ». Nous avons adopté cet amendement l'an dernier que je vous propose à nouveau cette année.

Le rapport du préfet Philizot estime que pour ne pas fermer un certain nombre de lignes, un investissement de 7 milliards d'euros est nécessaire sur les sept prochaines années. Le rythme d'investissement proposé par le Gouvernement est plus important que celui du Gouvernement précédent, mais ne suffira pas : de nombreuses petites lignes risquent de fermer. C'est la raison pour laquelle je vous propose de doubler les crédits pour tenir cette trajectoire et éviter des fermetures de lignes.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis. – Je partage tout à fait l'esprit des rapports. Il y a une inquiétude majeure sur le secteur ferroviaire concernant la situation de SNCF Réseau, dont le contrat de performance avec l'État devrait être publié sous peu, avec plus d'un an et demi de retard.

Même si des sommes importantes sont affectées à SNCF Réseau, nous ne sommes toujours pas en situation de régénérer véritablement le réseau. Dans certaines évaluations, il faudrait environ un milliard d'euros de plus annuellement. Il convient d'envoyer un signal important pour sortir des incantations.

M. Jean-François Longeot, président. – La commission se saisira de ce sujet stratégique et très attendu par les parlementaires. Nous ferons des auditions sur ce sujet.

Mme Angèle Prévile. – Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, certains acteurs commencent à se positionner et connaissent d'importantes difficultés sur l'obtention de sillons.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Je connais bien le sujet, pour m'être battu cinq ans pour que les nouveaux entrants puissent entrer, contre les résistances.

S'agissant du contrat de performance, il sera important d'entendre les parties prenantes, les rédacteurs mais également ceux qui auront à l'appliquer demain.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement DEVDUR.16.

M. Didier Mandelli. – Je souhaiterais vous faire part de ma surprise quant au fait que le président du groupe de l'Union centriste a reproché au rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la politique des territoires les conditions dans lesquelles s'était déroulé l'examen de son rapport et la position qu'il avait proposée à la commission. Je regrette vivement une certaine forme d'ingérence dans le fonctionnement de notre commission.

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 15.

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

Mercredi 3 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement

La réunion est ouverte à 16 h 35.

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d'auditions sur le projet de loi de finances pour 2022, en accueillant M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, que je remercie de s'être rendus disponibles cet après-midi.

Avant de commencer, monsieur le ministre, je souhaite souligner que vous êtes le ministre de l'éducation nationale qui est resté le plus longtemps à ce poste sous la V^e République. Nous saluons votre longévité, d'autant qu'elle apporte une continuité à l'action de votre ministère depuis le début du quinquennat. Nous avons d'ailleurs mis en place, au sein de notre commission, une mission d'information visant à dresser le bilan des mesures prises en matière d'éducation durant ces cinq dernières années.

Avec plus de 77,7 milliards d'euros, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » sont en augmentation de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement par rapport à l'année dernière.

Pouvez-vous nous présenter les principaux axes et priorités de votre budget ? Nous sommes évidemment particulièrement intéressés par la transcription dans ce budget des annonces issues du Grenelle de l'éducation, ainsi que par le calendrier de leur déploiement. Je rappelle que la rémunération des personnels enseignants était au cœur de l'avis budgétaire présenté par Jacques Gersperrin, notre rapporteur pour avis, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Madame la secrétaire d'État, nous souhaiterions que vous nous présentiez les grands axes de votre action dans le cadre du programme 163. Je pense notamment au service national universel (SNU), qui, cette année encore, a été perturbé par l'épidémie de la covid-19. Nous connaissons votre attachement au SNU : pouvez-vous nous présenter les difficultés rencontrées cette année et les perspectives pour l'année prochaine ? De manière générale, quelles sont les mesures prises en faveur de la jeunesse, qui, à la fois, a été frappée par les conséquences de la pandémie et a montré sa volonté de s'engager ?

Enfin, les associations ont été particulièrement touchées par la crise sanitaire. Les travaux de notre commission ont souligné leur fragilité, mais aussi leur rôle essentiel dans l'animation du lien social sur les territoires : que prévoit le budget 2022 pour les soutenir ?

Permettez-moi enfin, madame la secrétaire d'État, de saluer la clarté et la fermeté de votre position sur la campagne du Conseil de l'Europe célébrant « la liberté dans le hijab ».

Après votre intervention, je donnerai d'abord la parole à nos rapporteurs budgétaires pour l'enseignement scolaire – Jacques Gersperrin, la « jeunesse et vie associative » – Jacques-Bernard Magner – et l'enseignement agricole – Nathalie Delattre, puis aux orateurs des groupes, et enfin aux autres membres de la commission qui souhaitent vous interroger. Les questions seront certainement, comme chaque année, nombreuses.

Je rappelle que cette audition est captée et diffusée en direct sur le site du Sénat.

Monsieur le Ministre, je vous vous laisse à présent la parole !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. – Je suis naturellement heureux d'être de nouveau devant vous cet après-midi.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à vous remercier, monsieur le président, d'avoir évoqué le record de longévité que je viens de battre dans mes actuelles fonctions. Il est essentiel de pouvoir travailler dans le temps long quand on s'occupe du système éducatif de notre pays. J'ai dit dès 2017 que c'était mon souhait de rester cinq ans dans cette fonction. Une partie des actions que nous avons menées sont des graines semées, dont nous voyons parfois apparaître les premiers bourgeons, mais qui nécessitent le temps long – même si nous sommes tous impatients d'en voir les résultats.

J'ajoute que, de mon point de vue, et quoi qu'il arrive dans les décennies à venir, si la stabilité ministérielle au ministère de l'éducation nationale est souhaitable, les enjeux autour des questions éducatives doivent susciter le débat, ne serait-ce qu'en écho à leur importance, et ce à l'abri des querelles politiciennes dommageables. L'école a besoin de sens : chacun doit pouvoir s'exprimer, mais les positions des uns et des autres doivent être commandées par l'intérêt général, en plus de l'intérêt particulier des élèves.

Par ailleurs, vous venez à juste titre de signaler que Sarah El Haïry s'était prononcée très clairement ce matin sur la campagne du Conseil de l'Europe. Je m'associe publiquement à ses propos et considère inacceptable cette campagne du Conseil de l'Europe. Pour ma part, j'estime que l'incident n'est pas clos, car il révèle ce que j'ai déjà dénoncé par le passé, à savoir l'immixtion d'associations ou de structures qui ne respectent pas les valeurs de la République dans d'importantes institutions. Ce qui s'est passé n'est pas acceptable et ne peut pas être accepté.

J'en viens maintenant au budget de l'enseignement scolaire pour 2022.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous présente ce budget pour la cinquième année consécutive. C'est l'heure des premiers bilans, et c'est aussi pour moi le moment de vous indiquer à quel point ce budget d'investissement dans l'école a été l'une des priorités de ce quinquennat.

La Nation s'est donné les moyens de faire de l'école un levier de réussite pour tous les élèves, en agissant dès le plus jeune âge et en offrant à chacun d'entre eux la possibilité progressive de personnaliser son orientation pour réussir pleinement son intégration dans la vie professionnelle.

La création d'un secrétariat d'État chargé de l'éducation prioritaire il y a maintenant un an et demi est la preuve, s'il en faut, de la priorité sociale affichée par le Gouvernement, tout comme de la priorité accordée à la jeunesse, symbolisée par la présence de Sarah El Haïry à mes côtés. Avec l'arrivée au ministère des sports de Roxana Maracineanu, que vous avez auditionnée le 26 octobre dernier, nous disposons désormais d'un grand ministère. À ce sujet, je veux dire à quel point il me semble souhaitable que l'éducation nationale, la jeunesse et les sports soient pour longtemps fusionnés dans un seul et même ministère. Cette réunion permet de disposer d'une vision complète du temps de l'enfant, dans la grande ligne de certains de mes prédécesseurs comme Jean Zay, d'une approche de l'éducation dans le cadre du temps scolaire, mais aussi au-delà. Je suis heureux avec mes trois collègues de former une grande équipe de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

En 2022, le budget de la mission « Enseignement scolaire » s'établit à 55,2 milliards d'euros, hors cotisations de l'État, en augmentation de 3 %, soit 1,6 milliard d'euros, par rapport à l'année dernière. Cette hausse est considérable.

Nous poursuivons ainsi la transformation du système éducatif : l'école à trois ans, la priorité à l'école primaire, le dédoublement des classes dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+), les devoirs faits au collège, la réforme du lycée général et technologique et du lycée professionnel, l'école inclusive, les cités éducatives, les internats d'excellence, qui sont autant d'actions prioritaires du Gouvernement. L'augmentation du budget n'est pas une fin en soi, mais ce sont les priorités qu'il sous-tend. Je le dis depuis 2017 : la priorité des priorités, c'est l'école primaire.

Le budget de l'éducation nationale a augmenté de 13 % en cinq ans. C'est la première fois qu'il y a une telle augmentation sur un quinquennat : en 2017, ce budget s'élevait à 48,8 milliards d'euros ; en 2022, il atteindra 55,2 milliards d'euros. Ces chiffres sont totalement irréfutables, malgré les propos que je peux entendre ici ou là sur le fait que l'éducation serait négligée ou que l'on porterait une attention insuffisante au service public de l'éducation. Bien entendu, on peut débattre de la manière dont nous affectons ces crédits, mais, avec ce budget, la hausse est incontestable : à titre de comparaison, de 2013 à 2017, le budget de l'enseignement scolaire a augmenté de 4,5 milliards d'euros, contre 6,4 milliards d'euros de 2018 à 2022.

Si l'on considère la seule masse salariale, la hausse des crédits atteint 5,4 milliards d'euros, contre 3,7 milliards d'euros durant le précédent quinquennat. Nous avons en parallèle stabilisé les effectifs, si bien que les rémunérations, donc le pouvoir d'achat des professeurs et des personnels, ont progressé davantage que dans les mandats précédents.

Nous voulons que cette hausse des crédits contribue prioritairement à la revalorisation financière du métier d'enseignant, donc à son attractivité, dans le prolongement du Grenelle de l'éducation. Ce mouvement a vocation, je l'espère, à se poursuivre au-delà de 2022.

Comme vous le savez, le Grenelle de l'éducation s'est articulé autour de trois axes, qui m'ont conduit à prendre douze engagements : une meilleure reconnaissance des métiers pour attirer, diversifier et conserver les talents, la promotion de l'esprit d'équipe et d'un esprit de coopération dans l'ensemble du système scolaire, ainsi que l'ouverture du champ des possibles, autrement dit la promotion des mobilités professionnelles, en plus de la reconnaissance professionnelle.

S'agissant de la reconnaissance de la profession, la revalorisation attendue est au rendez-vous. En 2021, 400 millions d'euros ont abondé le budget pour revaloriser les personnels ; en 2022, ce sont 700 millions d'euros qui s'y ajouteront.

Dans le même temps, l'agenda social a permis de dégager des lignes de force : d'abord, nous avons cherché à toucher toutes les catégories de personnel, tout en portant une attention particulière aux personnels en début de carrière, qui sont moins bien lotis lorsque l'on se compare avec les pays de l'OCDE. Une prime d'attractivité, créée en 2021 et versé pour la première fois en mai, sera revalorisée et étendue en février 2022. De mai 2021 à février 2022, les néotitulaires auront vu leur rémunération progresser de 157 euros nets mensuels.

Cette prime accompagne d'autres éléments de revalorisation : je pense notamment à la prime d'équipement informatique de 150 euros nets annuels, qui est reconduite. En 2022, 200 millions d'euros seront également consacrés à la protection sociale complémentaire, soit 15 euros par mois pour tous les agents du ministère de l'éducation nationale.

De manière générale, les crédits relatifs à la masse salariale font l'objet d'une augmentation nette de près de 1,2 milliard d'euros, au profit de l'ensemble des personnels pour la revalorisation de leurs carrières.

Notre priorité va également à l'école primaire, ce que chacun peut observer budget après budget. Nous approfondissons le sillon.

Comme vous le savez, la baisse démographique se poursuit – il faut le déplorer : on comptabilisera 80 000 élèves en moins à la rentrée 2022. Malgré cette tendance, nous maintiendrons les effectifs à l'école primaire. Depuis 2017, nous aurons même créé près de 9 000 postes dans le premier degré, alors que l'on dénombre 285 000 élèves en moins. Nous assumons cette politique, qui permet d'avoir un meilleur taux d'encadrement, rentrée après rentrée, dans chaque département de France.

Nous avons également pris des mesures plus ciblées, en premier lieu l'accueil d'élèves supplémentaires à l'école maternelle, *via* l'abaissement de la scolarité à trois ans. J'insiste sur l'importance de cette disposition, qui montre à quel point l'école maternelle est déterminante pour la réussite future des élèves à l'école élémentaire et dans la suite de leurs parcours scolaire, notamment si l'on veut compenser le plus tôt possible les inégalités sociales.

En second lieu, nous avons dédoublé les classes de CP et de CE1 en REP et en REP+, mesure qui, à elle seule, concerne 300 000 élèves par an. Cette disposition de la plus haute importance permet de réduire l'écart entre les élèves qui sont dans les réseaux d'éducation prioritaire et le reste du pays. Nous avons atteint ce que l'on pourrait appeler un « Graal éducatif » dans certains territoires, où les résultats des classes de certains établissements REP ou REP+ affichent déjà des taux de réussite comparables à ceux de classes situées dans des quartiers favorisés. J'ai coutume de prendre l'exemple des XVIII^e et XIX^e arrondissements de Paris, où certaines écoles ont des résultats comparables à celles du VII^e arrondissement. C'est inédit et permet d'ouvrir la voie : si cela a été possible dans ces classes, tout le monde peut le faire.

Ce dédoublement des classes est une réussite et s'accompagne d'évolutions pédagogiques importantes. Je pense en particulier au « plan français » et au « plan

mathématiques », qui sont des plans de formation continue des professeurs du premier degré, contribuant à fournir à ces enseignants tous les outils pédagogiques nécessaires. Grâce à cela, nos compétences en lecture et en mathématiques s'améliorent.

Grâce à ces efforts budgétaires, nous sommes en train de remonter la pente, alors que nous déplorons depuis des décennies une baisse du niveau des élèves à l'école primaire. Forcément, c'est un début. Il serait aberrant d'invoquer le classement PISA – *programme for international student assessment* ou, en français, programme international pour le suivi des acquis des élèves – de 2018 pour illustrer quoi que ce soit concernant le bilan du quinquennat : « PISA 2018 » est une photographie des élèves âgés de 15 ans en 2018. Par définition, il ne peut pas refléter les actions entreprises pour remonter le niveau des élèves à partir de l'école primaire depuis 2017.

Les résultats des évaluations en CP, en CE1 et en sixième seront disponibles la semaine prochaine. J'espère qu'ils confirmeront la tendance que l'on a enregistrée en février dernier dans les évaluations de mi-parcours au CP : une capacité à rebondir malgré la crise sanitaire, et alors que nous savons que dans de nombreux pays le niveau va baisser du fait de la fermeture des écoles.

Le dédoublement des classes est, de mon point de vue, la pointe avancée d'une politique plus générale concernant l'école primaire.

D'autres mesures sont en cours de déploiement. Je pense au plafonnement à 24 élèves des effectifs dans toutes les classes, partout en France, tous territoires confondus, en grande section de maternelle, au CP et au CE1, engagé à la rentrée 2020, poursuivi à la rentrée 2021. Au moment où je vous parle, cette mesure, qui s'applique depuis deux ans, concerne déjà 86 % des classes. Elle concernera 100 % des classes à la rentrée 2022.

J'ai également à l'esprit le dédoublement des classes de grande section de maternelle dans les réseaux d'éducation prioritaire. À terme, nous visons 150 000 élèves par an. C'est en voie d'achèvement.

La maîtrise des savoirs fondamentaux dès le plus jeune âge est une garantie essentielle pour l'avenir de notre pays et doit permettre d'atteindre les deux objectifs que je me suis fixés depuis ma prise de fonction, c'est-à-dire l'amélioration du niveau général et la réduction des inégalités sociales.

Quatrième point que je souhaite évoquer : avec ce budget, nous parachevons le grand service public de l'école inclusive. Vous le savez, le Président de la République avait fixé comme priorité la scolarisation des élèves en situation de handicap tout au long du quinquennat. Nous avons traduit cette ambition par la mise en place d'un service public de l'école inclusive. C'est un sujet difficile qui méritait des avancées quantitatives et qualitatives. Désormais, toutes les directions départementales des services de l'éducation nationale ont un service consacré à l'école inclusive, service unique et clairement identifiable par les familles et les professionnels. Nous avons également généralisé les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) depuis la dernière rentrée scolaire.

Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés est en constante augmentation, avec plus de 400 000 élèves à la rentrée 2021, soit 100 000 de plus depuis le début du quinquennat. En 2022, nous consacrerons 3,5 milliards d'euros par an à l'école inclusive, ce qui représente 210 millions d'euros de plus que l'année dernière, et une hausse

de 65 % des crédits consacrés à ce volet depuis le début du quinquennat. C'est de très loin le budget qui augmente le plus, tous secteurs de l'État confondus.

Concrètement, nous créerons 4 000 postes supplémentaires d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) à la rentrée prochaine. On dénombre 125 000 AESH dans le système scolaire français. Des évolutions qualitatives sont également nécessaires. Ils bénéficient désormais de 60 heures de formation par an, au travers des PIAL pour être au plus près des besoins des élèves et de leurs familles. Bien entendu, tout n'est pas parfait sur le terrain – j'en ai conscience, mais en l'espace de cinq ans, on est passé d'un système où 70 000 personnes travaillaient en contrat aidé auprès des élèves en situation de handicap à un système où travaillent 125 000 AESH en CDD, voire en CDI. Ces derniers bénéficient désormais de perspectives de carrière, puisqu'ils disposent d'une grille indiciaire et d'un avancement automatique en fonction de l'ancienneté. Il y a bien un nouveau statut des AESH, avec plus de pleins temps. Dans ce budget, 56 millions d'euros de crédits seront alloués aux AESH.

Enfin, je veux souligner la dimension sociale des mesures prises dans le cadre de cette mission budgétaire. Je citerai trois exemples importants.

Tout d'abord, je veux évoquer la hausse des bourses et des fonds sociaux, avec une enveloppe de 895 millions d'euros, en hausse de 35 millions d'euros en 2022, pour accompagner les familles les plus défavorisées. Ce montant inclut la revalorisation de 69 euros de la prime d'internat et l'extension de la bourse au mérite aux élèves boursiers qui s'engagent, à l'issue de la troisième, dans une formation conduisant au certificat d'aptitude professionnelle (CAP).

J'insiste sur la mise en œuvre du pass Culture, à laquelle nous consacrons 47 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022. Cela représente 25 euros par élève et par an, à partir de la classe de quatrième, pour les dépenses culturelles collectives, qui s'ajoutent aux dépenses individuelles. Concrètement, cela signifie que dans une classe de 32 élèves, cela représente 800 euros pour des sorties scolaires. Or, on sait que de nombreuses sorties scolaires ne peuvent pas se faire pour quelques dizaines ou centaines d'euros. Le pass Culture est un outil à la disposition des professeurs pour arriver à l'objectif de 100 % d'éducation artistique et culturelle : permettre à tous les élèves de France d'être concernés chaque année par cette éducation.

Enfin, je veux mentionner la relance de la politique des internats d'excellence, à laquelle je crois beaucoup, comme vous le savez. Pour moi, c'est la meilleure manière de s'attaquer aux facteurs extrascolaires entravant la réussite scolaire. C'est un outil permettant à des élèves d'origine modeste, souvent issus de milieux ruraux ou de quartiers de la politique de la ville, de bénéficier de bonnes conditions de travail et des ouvertures de vie sur le plan culturel et sportif. Dans le cadre du plan de relance, 54 internats d'excellence ont été sélectionnés et labellisés en 2021. Les conventions seront toutes engagées d'ici la fin de l'année. Des décaissements sont prévus tout au long de l'année 2022 pour permettre l'ouverture de 1 500 places d'ici la rentrée scolaire 2022. Cela se fait en partenariat avec les collectivités locales, cette politique étant l'occasion pour elle de revaloriser certains territoires.

Ce budget est à la hauteur de nos objectifs : il engage une dynamique et des perspectives pour notre jeunesse, témoigne d'une reconnaissance de la Nation envers ses

professeurs et l'ensemble des personnels de l'éducation nationale, investit dans l'éducation de nos enfants, donc prépare la société de demain.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. – Le programme « Jeunesse et vie associative » n'est que l'illustration partielle des politiques publiques en faveur de la jeunesse et du soutien à la vie associative, tant cet enjeu est transversal. La jeunesse demeure la priorité de tous. Elle représente notre avenir et chacun a envie qu'elle réussisse quels que soient sa diversité, ses bouts de vie. Le terme jeunesse regroupe à la fois des enfants, des adolescents, mais aussi ce moment où on entre dans la vie active.

Ce budget est le fruit d'un partenariat avec les services déconcentrés, l'ensemble des collectivités territoriales, ainsi que les acteurs du monde associatif et de l'éducation populaire.

Agir pour la jeunesse, c'est avant tout prendre en considération son extrême diversité : la jeunesse rurale n'est ni la jeunesse urbaine, ni péri-urbaine. Il faut s'intéresser à chacune d'entre elles, car chacune d'entre elles a des talents, des besoins différents et des opportunités à développer. C'est un point sur lequel, avec Jean-Michel Blanquer, nous avons souhaité apporter des réponses extrêmement variées pour que chaque jeunesse puisse avoir son propre parcours, celui qui lui permettra de se construire et d'être suffisamment forte à l'âge adulte.

Les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » s'élèveront à 772 millions d'euros en 2022, soit une progression de plus de 11 % par rapport à l'année dernière. Parmi les priorités, je veux insister sur l'accompagnement vers l'autonomie et, évidemment, la lutte contre le non-recours aux droits sociaux. Accompagner la reprise, c'est aussi encourager le soutien au monde associatif, qui a été ébranlé par la crise sanitaire, tant financièrement que sur le plan humain, puisque se pose aujourd'hui la question du retour des bénévoles dans les associations. Cela touche des associations de toute taille et de tout territoire.

Le programme « Jeunesse et vie associative » ne retrace qu'une fraction de l'effort de la Nation dans ce domaine. Il contribue à donner une impulsion, au travers de la nécessaire coordination interministérielle des politiques publiques.

Je citerai trois mesures emblématiques, qui me tiennent particulièrement à cœur : le service national universel, le développement du service civique et le soutien au mentorat.

Le SNU s'adresse aux jeunes de 15 à 17 ans. Il a vocation à favoriser le sentiment d'unité nationale, à promouvoir la notion d'engagement et à transmettre un certain nombre de valeurs communes. Il vise à vivre un temps de mixité sociale et d'unité nationale, créer ce goût de l'engagement et l'accompagner. Il comprend trois phases, celle du séjour de cohésion, qui est le plus connu et le plus visible. Mais il comprend surtout une mission d'intérêt général et, enfin, un engagement long – la fameuse phase 3.

Le SNU poursuit sa généralisation : cette année, le budget consacré au SNU s'élève à 110 millions d'euros : ce sont au moins 50 000 jeunes volontaires qui pourront y participer, alors même que, l'an dernier, compte tenu de la crise sanitaire, nous avons dû restreindre le nombre de jeunes accueillis. Je tiens à le souligner : les jeunes étaient au rendez-

vous puisque plus de 30 000 s'étaient inscrits. Pour accompagner cette jeunesse, 80 postes de chef de projet SNU ont été créés et contribueront à gérer la montée en charge du dispositif au niveau des services déconcentrés, au plus proche des territoires. Nous souhaitons renforcer la maille départementale afin de prendre en compte la spécificité de chaque territoire.

Ce budget permet le renforcement du service civique. En effet, il représente l'une des formes d'engagement de la phase 3, aux côtés des volontariats de solidarité internationale, du volontariat européen ou les engagements dans la réserve de la gendarmerie. Cela me donne l'occasion de saluer la mobilisation particulièrement forte des cadets de la gendarmerie sur l'ensemble du territoire. Je sais qu'un certain nombre de sénateurs accompagnent ce développement.

Le service civique est ce projet majeur de citoyenneté qui offre à plus de 530 000 jeunes, depuis sa création, la possibilité de s'engager dans une perspective d'intérêt général et de développement de compétences. Cet engagement prend des formes très diverses. Cette année, ce sont plus de 200 000 jeunes qui ont vocation à participer à de telles missions. Des thématiques prioritaires ont été développées pour répondre aux aspirations de la jeunesse : la transition environnementale, la solidarité intergénérationnelle, absolument nécessaire à la cohésion de notre pays et à la réussite sur tous les territoires. Ce lien intergénérationnel est évidemment entre nos aînés et nos jeunes, mais aussi entre nos jeunes eux-mêmes. C'est la beauté de la préoccupation de l'autre que le service civique permet. Le budget consacré au service civique est stable par rapport à l'année dernière, à hauteur de 498 millions d'euros.

Je veux développer un dernier point : le « plan mentorat ». Dans le plan « 1 jeune, 1 solution » figure un dispositif spécifique destiné à accompagner les associations qui développent le mentorat dans les territoires, à destination des étudiants comme des professionnels. Nos aînés ont énormément de choses à transmettre : le goût de l'engagement, des parcours de vie, des formes d'engagement très divers. Près de 27 millions d'euros seront alloués au soutien aux associations pour accompagner, d'ici la fin de cette année, 100 000 jeunes et, d'ici la fin de l'année prochaine, 200 000 jeunes. L'ambition est importante, puisque nous sommes partis de 20 000 jeunes « tutorés ».

Le programme « Jeunesse et vie associative » comporte d'autres actions : le soutien aux loisirs éducatifs, l'accès de la jeunesse à l'information, qui est l'une des premières sources d'inégalité, le soutien aux accueils collectifs de mineurs, au travers de l'hébergement dans les centres de vacances, les colonies de vacances et les centres de scoutisme. Ces accueils transmettent le goût de l'engagement, valorisent la découverte de l'autre, la curiosité du départ. Ces accueils ont vécu un déclin ces dix dernières années et ont redémarré cette année : plus de 700 000 jeunes – hors mouvements scouts – ont pu partir grâce à l'un de ces dispositifs, avec une prise en charge de 25 000 séjours avec hébergement. En outre, plus de 1,7 million de places sont ouvertes dans plus de 31 000 centres d'accueil collectif sans hébergement.

Le ministère a également mis en place le « plan mercredi », cadre idéal d'un partenariat renouvelé entre les collectivités locales et les services de l'État pour que les enfants et les adolescents puissent bénéficier des actions des associations d'éducation populaire, pour apprendre tout au long de la journée et de la semaine. L'éducation populaire, agrément attribué aujourd'hui à 18 000 associations, est une démarche qui vise à assurer la formation tout au long de la vie, en complément de l'école.

La crise sanitaire a fragilisé le monde associatif. Même si les chiffres ne sont pas tout à fait stabilisés, on parle de 20 % de bénévoles en moins. Pour faire face au recul du nombre de bénévoles, nous avons lancé, en partenariat avec le mouvement associatif « Hexopé », la campagne « Mon association, je l'adore, j'y adhère ! ». Nous avons aussi apporté notre soutien aux têtes de réseau et aux coordinations nationales.

L'engagement de l'État en faveur du monde associatif reste au même niveau que l'année dernière. Nous avons souhaité renforcer la formation des bénévoles, car nous pensons qu'il s'agit d'un véritable levier de fidélisation et de reconnaissance de ce que ces hommes et ces femmes apportent à notre pays. En outre, le fonds pour le développement de la vie associative, doté de 8,1 millions d'euros en 2022, concourt au financement des plans de formation. Plus de 25 millions d'euros seront consacrés au soutien et au fonctionnement de l'innovation des associations locales, ces structures qui dessinent le visage de nos villes et nos territoires.

Nous renforçons le compte engagement citoyen, qui sera doté de 14,4 millions d'euros en 2022, à la couverture des droits à la formation, afin de reconnaître et valoriser l'engagement associatif.

Pour accompagner les associations, il faut encourager la reconnaissance d'un réel statut du bénévole. C'est, il me semble, plus que jamais nécessaire. Mais il faut aussi faciliter la vie, la gestion administrative des associations. On sait que la lourdeur administrative pèse sur les bénévoles. Nous travaillons à des solutions numériques pour que les associations n'aient plus qu'à nous le dire une fois : je pense à la transmission des documents d'identité ou des rapports. C'est le développement de « mon compte asso » et « Data subvention » : à l'État de trouver l'information là où elle est, en particulier au moment des demandes de subvention.

En conclusion je souhaite rappeler notre objectif : l'accompagnement humain de tous les jeunes, dans leurs diversités, chacun sur son territoire en transmettant des valeurs et des repères pour qu'ils puissent se construire et aller vers l'autonomie que nous souhaitons ; c'est un parcours de citoyenneté assumé.

M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire. – Monsieur le Ministre, je tiens à vous rendre hommage pour le courage dont vous avez fait preuve en engageant un ensemble très impressionnant de réformes. Souvent, il était coutumier de dire, pour un ministre de l'éducation nationale, que moins on fait de choses, moins on risque d'être embêté. Les exemples sont nombreux parmi vos prédécesseurs ...

Permettez-moi de vous signaler, qu'en matière de longévité, vous êtes toujours battu par Victor Duruy, qui a été ministre de l'Instruction publique de 1863 à 1869. Sollicité par Napoléon III, il a terminé sa carrière en tant que sénateur des Landes et président de conseil départemental.

Georges Pompidou avait utilisé l'expression, lorsqu'il était Premier ministre d'un « train de réformes ». Pour votre part, vous avez un « TGV de réformes ». Même si l'on peut ne pas être d'accord sur tout, votre dynamisme est indéniable. Votre courage – ainsi que celui de Mme El Haïry – doivent être soulignés.

N'aurait-on pas pu faire un grand ministère de « l'intelligence » rassemblant éducation nationale, sport, enseignement supérieur, recherche ? Cela aurait pu avoir du sens.

J'ai noté avec intérêt vos annonces relatives à la revalorisation salariale des personnels de l'éducation nationale.

Vous avez évoqué l'inutilité de faire référence au classement PISA de 2018 pour juger de votre action : je vous rejoins sur ce point, et j'ajoute que les moyens ne suffisent pas pour obtenir de bons résultats. Le Grenelle de l'éducation aura, je l'espère, contribué à promouvoir un état d'esprit proche de celui que j'appelle de mes vœux, celui d'une « équipe de France de l'éducation nationale », réunissant l'ensemble de la communauté éducative. De ce point de vue, je crois beaucoup à la récente proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, votée par le Sénat. Les chefs d'établissement ont besoin d'être rassurés. Il me semble également nécessaire de permettre à chacun d'assimiler l'ensemble des réformes réalisées.

Dans mon avis budgétaire de l'an dernier, j'ai abordé la question de la transmission des valeurs de la République par l'école. Vous avez mentionné la nécessité de renforcer la formation des enseignants aux valeurs de la République, dans le cadre de la formation continue comme dans celui de la formation initiale. Cependant, j'observe une sous-consommation chronique des crédits consacrés à la formation continue, et le regrette. Pourriez-vous nous détailler les mesures prises pour renforcer la formation des enseignants à la laïcité ?

Cette année, je m'intéresse plus particulièrement au sport à l'école. Il me semble que le contexte s'y prête, à en juger par le rattachement des services déconcentrés de la jeunesse et des sports aux rectorats depuis le 1^{er} janvier 2021 et dans la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

De manière rare et sans doute inédite, une circulaire globale relative au sport à l'école a été publiée le 1^{er} juillet 2021. Je regrette cependant que plusieurs acteurs de la pratique sportive n'aient pas été associés à sa rédaction. Je pense pour l'essentiel aux collectivités locales, que l'on a auditionnées, et aux associations sportives scolaires. Celles-ci dénoncent le non-respect des heures d'éducation physique et sportive (EPS), notamment à l'école primaire. En outre, la formation des enseignants comporte des lacunes : un certain nombre d'entre eux ne se sentent pas à l'aise pour enseigner le sport. Quelles mesures mettre en place face à ces deux freins ?

Enfin, pouvez-vous nous assurer que le dispositif des trente minutes d'activité physiques quotidiennes n'a pas vocation à se substituer aux heures d'EPS à l'école primaire ?

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. – Monsieur le ministre, dans le cadre du droit de tirage de mon groupe, le Sénat a mis en place une mission d'information sur l'enseignement agricole. Plusieurs collègues de notre commission en étaient membres et y ont activement participé. Malheureusement, votre agenda ne nous a pas permis de vous auditionner.

Le travail collectif de cette mission, qui a fédéré tous les groupes politiques de notre assemblée, a permis l'émergence de 45 propositions, dont un certain nombre concernent le ministre de l'agriculture. Je viens d'ailleurs de l'interpeller à l'occasion des questions au gouvernement en lui rappelant notamment notre souhait de maintenir le rattachement de l'enseignement agricole au ministère de l'agriculture. Mais plusieurs recommandations portent sur l'éducation nationale et rejoignent la problématique plus globale de l'information et de l'orientation des élèves.

Nous avons constaté que l'éducation nationale avait du mal à se séparer de ses élèves, en créant parfois des sections concurrentes ou bien en abandonnant simplement les élèves en échec scolaire. Nous avons auditionné plus de 80 personnes et visité une bonne vingtaine d'établissements, en complément de tous ceux visités par mes collègues. Les témoignages sont nombreux. Nous avons salué les parcours de ces enfants qui, malgré leur échec à l'école, ont aujourd'hui des carrières ou des trajectoires brillantes grâce à l'enseignement agricole.

Notre mission d'information préconise plusieurs mesures : le renforcement de l'information de tous les enseignants sur le contenu des métiers proposés par l'enseignement agricole ; la venue obligatoire, en quatrième et en troisième, dans le cadre des heures annuelles d'orientation, d'un proviseur de lycée agricole et d'un directeur de maison familiale rurale pour présenter l'enseignement agricole à tous les collégiens ; voire l'expérimentation d'une telle présentation, dès la cinquième, dans le cadre d'un partenariat entre le rectorat et une direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, puisque certains établissements de l'enseignement agricole accueillent les élèves dès la quatrième.

Pour cela, il faut une volonté forte de votre part, monsieur le ministre, et une commande expresse. Sinon, nous resterons confrontés aux mêmes problématiques. Je souhaiterais connaître votre avis sur ces recommandations.

Mme la secrétaire d'Etat, je souhaite vous signaler la proposition n°39 du rapport de notre mission d'information qui vise à encourager les apprenants et les établissements de l'enseignement agricole à s'engager dans le SNU.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative. – Nous avons bien noté, madame la secrétaire d'Etat, que votre budget a augmenté de 11 %. Cependant, cette hausse est d'une part essentiellement captée par le service civique. Nous pouvons nous féliciter que 530 000 jeunes s'y soient engagés depuis sa création. 200 000 services civiques sont prévus en 2022. Vous avez poursuivi l'effort qui avait été engagé. Il faut le signaler. Pendant la période de la crise de la covid, il y a eu une volonté politique d'augmenter le nombre de jeunes en service civique. 100 000 missions supplémentaires ont été réparties sur les deux années 2021 et 2022.

D'autre part, cette augmentation des crédits est portée par le SNU, pour lequel j'ai cependant moins de satisfaction à voir son développement. J'ai toujours douté de ce dispositif. Il est nécessaire de transmettre des valeurs, mais je pense, comme beaucoup d'entre nous, que, entre 15 et 17 ans, il est déjà trop tard pour inculquer certaines valeurs républicaines et citoyennes. Par conséquent, consacrer entre 100 et 110 millions d'euros au SNU, pour 50 000 jeunes, me semble irréalisable. J'avais déjà formulé de tels avertissements pour les budgets 2020 et 2021, années pour lesquelles la cible de 25 000 jeunes n'a pas été atteinte, avec, certes, un contexte sanitaire difficile. Comment pouvez-vous continuer dans cette voie en doublant l'effectif recherché et le budget, alors que les crédits de 2021 n'ont pas été pleinement consommés ? Combien de jeunes y ont effectivement participé cette année ? Par ailleurs, seules 30 000 candidatures ont été reçues l'an dernier. Comment comptez-vous pourvoir 50 000 places, alors qu'un grand nombre de volontaires ont sans doute déjà participé au SNU en 2020 et en 2021 ? En outre, le principe d'un appel à volontaires, pour ce qui devra, à terme, relever de l'obligation, nous interpelle.

En parallèle, il faudrait mobiliser des sommes plus importantes sur les colonies de vacances. Les séjours collectifs de mineurs sont en diminution depuis 10 ans, soit

160 000 enfants de moins par an. Ils risquent de devenir réservés à une petite partie de la population, alors que les trois quarts des Français sont favorables aux colonies de vacances. Est-ce un problème d'adhésion au principe du séjour collectif de mineurs ou un problème financier ? Quelles sont vos solutions pour convaincre les parents du bien-fondé d'aller en colonies pour les enfants ?

À l'instar de ce qui a été fait pour la culture et le sport, pourrait-on prévoir une aide financière, une sorte de « pass colo », non pas spécifiquement pour ceux qui sont déjà aidés par la Caisse d'allocations familiales (CAF), mais pour les classes moyennes qui se trouvent juste au-dessus du seuil pour bénéficier des aides ? Je vous soumettrai des propositions par voie d'amendement en séance. Quelles sont les vôtres pour inciter les enfants à participer aux colonies de vacances ? À mon avis, il est plus facile d'inculquer les valeurs de la République à des enfants de 9, 10 ou 11 ans.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je remercie M. Groperrin pour ses propos, et avoir désormais fixé la concurrence de longévité avec le Second Empire. Je préfère pour l'instant me situer dans la République ...

Le double enjeu de longévité et de spectre large de l'éducation que vous évoquez me semble aller au-delà du quinquennat.

La proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école est un pas important, pour lequel le Sénat a contribué. Nous arrivons à un consensus – ou un quasi-consensus – en faveur de l'intérêt général.

Vous avez également mentionné la sous-consommation chronique des crédits de formation continue et leur meilleure dépense, ainsi que les formations à la laïcité. Tout d'abord, nous avons voulu moderniser la formation continue des professeurs en mobilisant plus de crédits, qui devraient être intégralement consommés en 2022, en créant dans chaque rectorat des écoles académiques de formation continue, et en étant plus attentifs aux demandes du terrain. Ensuite, nous avons développé la formation à distance en y recentrant le réseau Canopé, ce qui a permis de toucher des dizaines de milliers de professeurs. Enfin, nous avons mis en place des programmes de formation volontaristes pour le premier degré, le « plan français » et le « plan mathématiques ». Ils sont organisés en « constellation », dans des systèmes horizontaux, permettant à des groupes de professeurs d'être formés ensemble en partant des besoins qu'ils identifient eux-mêmes. Ces plans ont commencé il y a un an et demi – le plan mathématiques a été inspiré par le rapport « Villani-Torossian ». D'après les premières enquêtes que nous avons menées, ces formations semblent donner satisfaction. Nous voulons que tous les professeurs des écoles puissent en bénéficier sur cinq ans. Cela participe à notre stratégie de rehaussement du niveau des enfants en français et en mathématiques.

Par ailleurs, nous faisons preuve de volontarisme sur la formation aux valeurs de la République, à la laïcité. Nous avons lancé un nouveau cycle, à la suite du rapport de Jean-Pierre Obin, pour former tous les personnels, soit un million de personnels, dont les 850 000 professeurs de France. Cette formation se fait grâce à 1 100 formateurs de formateurs, auxquels je me suis adressé il y a trois semaines. Cette thématique sera également au cœur de la formation continue en 2022.

Sur le sport à l'école, la circulaire du 1^{er} juillet est importante et plusieurs questions doivent être regardées en face. Nous donnons des consignes claires sur le respect du

temps consacré à l'éducation physique et sportive à l'école et développons des collaborations entre l'école et le monde du sport. Le sujet se pose dans des termes différents entre le premier et le second degrés. Ainsi, avec Roxana Maracineanu, j'ai lancé l'opération « un club, une école », afin qu'il y ait un jumelage entre chaque école et un club. Être le ministère de l'école, de la jeunesse, mais aussi des sports nous donne, à cet égard, plus de force. Cela nous permet, en signant des conventions avec les fédérations, d'atteindre l'objectif de 30 minutes de sport par jour. Pour l'année scolaire 2021-2022, je souhaite que la moitié des écoles entrent dans ce dispositif, qui, je le précise, s'ajoute à l'EPS et a vocation à se généraliser à toute la France. C'est un enjeu de santé publique.

Madame Delattre, votre rapport a retenu toute notre attention et je suis complètement en phase avec l'esprit, et plutôt en phase avec ses propositions. La mise en œuvre de certaines d'entre elles est d'ailleurs déjà amorcée. Vous nous avez reproché notre manque de capacité à nous séparer des élèves : j'ai signé une convention, avec Didier Guillaume puis Julien Denormandie, pour promouvoir l'enseignement agricole dans l'éducation nationale. En outre, nous nous sommes coordonnés avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour mettre en place la réforme du lycée, dans le cadre de laquelle nous avons d'ailleurs retenu une spécialité typique de l'enseignement agricole.

Nous ne voulons pas créer de compétition localement : n'hésitez pas à nous le signaler si vous remarquez un tel cas de figure. Nous recherchons plutôt la complémentarité. D'ailleurs, les données de la rentrée montrent que l'hémorragie a cessé, avec un rebond lié à la convention que j'ai mentionnée précédemment et notre politique d'orientation et d'information sur l'enseignement agricole dès la quatrième. Je suis en tout cas tout à fait ouvert à vos recommandations. Nous pourrions de nouveau évoquer le sujet dans l'hémicycle – Julien Denormandie et moi-même serons tous les deux présents en séance au moment de l'examen des crédits de la mission « enseignement scolaire ». Vous pourrez constater l'harmonie entre nos deux ministères.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Comment envisageons-nous d'atteindre les 50 000 jeunes participant au SNU cette année ? Pour la première fois, trois sessions seront organisées – au bénéfice notamment des jeunes en lycée professionnel ou agricole qui n'ont pas pu participer l'an dernier en raison de leurs obligations de stage – en février, en juin et en juillet, comme une répétition générale. Une grande diversité de jeunes pourra ainsi vivre ce temps de mixité sociale, qui fera l'objet d'une coopération plus avancée avec les lycées professionnels et agricoles. Nous incluons aussi les associations qui accompagnent les jeunes de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et ceux qui sont issus des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

La campagne de mobilisation commencera bien plus tôt – dès lundi prochain –, pour que les jeunes puissent s'inscrire au plus vite. Le ministre donnera des instructions aux recteurs pour organiser plus de présentations dans les établissements, dont les chefs d'établissements seront mobilisés, pour porter cette opportunité au plus près des jeunes. Les jeunes ambassadeurs, qui ont participé au SNU et sont aussi plus nombreux que l'année précédente, pourront davantage témoigner.

De plus, la période entre 15 et 17 ans correspond aux derniers moments de citoyenneté avant la majorité. Au regard de l'abstention des jeunes, le SNU peut donc être bienvenu. Il est aussi l'une des rares occasions, pour les jeunes en situation de handicap, de côtoyer les autres, et pour ceux en lycée professionnel de rencontrer ceux des filières générales. De plus, le SNU permet de corriger des inégalités, en identifiant des cas

d'illettrisme ou de décrochage et en permettant aux jeunes qui n'ont jamais quitté leur territoire de le faire. C'est donc une opportunité républicaine et universaliste.

J'en viens aux aspects budgétaires. En effet, l'an dernier, seuls 15 000 jeunes ont participé à un séminaire, notamment à cause des protocoles sanitaires. C'était en deçà de nos objectifs, mais je suis optimiste sur la mobilisation, qui devrait être plus large cette année, grâce à l'étalement des périodes et à la fin – je l'espère – de la crise sanitaire. J'ai écrit à l'ensemble des élus locaux dont un jeune de leur territoire a participé au SNU. Les trois quarts des élus locaux m'ont dit vouloir que ce dispositif soit davantage déployé. J'espère d'ailleurs que la mise en œuvre de la 39^e proposition du rapport de Mme Delattre permettra d'accroître encore cette mixité.

J'aborde maintenant le « pass colo », monsieur Magner : il faut redynamiser les départs en colonies de vacances, car l'accueil collectif de mineurs, quelle que soit sa forme, fait grandir les enfants. Ces temps doivent aussi retrouver une vraie mixité : nous ne voulons pas de « colonies CAF ». Nous avons étudié le « pass colo », proposition historiquement portée par la Jeunesse au plein air (JPA). Deux enjeux sont apparus. Au sortir de la crise, il est apparu essentiel au ministre et à moi-même de déployer le dispositif des « colonies apprenantes », sans règle d'âge : 46 millions d'euros ont ainsi permis 100 000 départs de jeunes. Nous sommes intéressés par votre idée, mais ne voulons pas qu'elle se fasse au détriment de la pérennisation des « Vacances apprenantes ». De plus, l'enjeu budgétaire n'est pas négligeable : les évaluations que j'ai demandées aboutissent à un financement du « pass colo » de 100 millions d'euros si l'on veut toucher toute une classe d'âge. Mon premier combat sera d'accompagner le renouveau des départs en colonies de vacances, par exemple par la revalorisation du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). C'est un élément indispensable pour le renouveau des colonies et de l'éducation populaire. Nous devons, étape par étape, accompagner un maximum d'enfants. Les départs en vacances font grandir les jeunes et démultiplient leurs chances.

M. Max Brisson. – Monsieur le ministre, je relève votre annonce sur la présence du ministre chargé de l'agriculture à vos côtés lors de la discussion à venir sur l'enseignement agricole : c'est une très bonne chose !

Dans le cadre de la mission d'information sur le bilan des mesures éducatives, nous sommes, avec Annick Billon et Marie-Pierre Monier, en train de réfléchir au bilan de l'action du « ministère Blanquer ». Comment le dédoublement des classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1 en REP+ a-t-il été réalisé en termes de moyens humains ? Quelles ont été ses conséquences sur les remplacements ?

Pour atteindre l'objectif d'un maximum de 24 élèves en grande section de maternelle, en CP et en CE1, combien de créations de postes seront nécessaires d'ici la rentrée 2022 ?

Nous avons bien noté que le service public de l'école inclusive pour les enfants en situation de handicap et leur famille s'était mis en place à la rentrée 2019. La mise en place des PIAL semble créer de la crispation sur le terrain. Quelles sont les difficultés à surmonter selon vous ?

Ensuite, y a-t-il un travail entre les ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur pour faciliter le passage de l'école inclusive à l'université inclusive ?

Enfin, le manque de considération du métier de professeur est important : seuls 7 % des professeurs français estiment que leur métier est apprécié par la société, contre 27 % en moyenne dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Quelle est l'évolution du nombre de démissions chaque année au sein de l'éducation nationale, surtout parmi les jeunes professeurs ?

Madame la secrétaire d'État, je partage votre condamnation et salue le courage des propos que vous avez prononcés hier sur LCI sur la promotion du hijab comme vecteur de liberté par le Conseil de l'Europe. Je me réjouis du retrait de ces éléments de communication.

Le 9 juillet 2021, sur Sud Radio, vous déclariez ne pas fermer la porte à un rétablissement de l'uniforme à l'école si l'établissement et les parents y étaient favorables, car il créerait « une certaine énergie, une certaine appartenance à un collectif ». L'envisagez-vous aujourd'hui ?

Mme Annick Billon. – Difficile de ne pas vous attribuer de bons points, monsieur le ministre. Depuis cinq ans, vous avez dit ce que vous alliez faire, et fait ce que vous aviez dit, tandis que, sur cette période, le budget de votre ministère aura augmenté de 13 %.

Si vous ne cachez pas votre enthousiasme sur les AESH, les retours du terrain sont, au mieux, en demi-teinte. Les AESH vivent parfois la mutualisation comme un éloignement des élèves, avec des temps coupés ; il en va de même concernant les PIAL. Il y a certes du mieux dans leur situation, mais cela ne semblerait pas suffisant en matière de revalorisation salariale et de perspectives. J'ai aussi une observation sur la pause méridienne, qui ne serait pas intégrée dans l'accompagnement et reste donc à la charge des collectivités, pouvant entraîner des inégalités territoriales.

La réforme du lycée sur l'orientation semble difficile à articuler avec les nouveaux temps scolaires, alors que les options et les spécialités remplacent les filières. De quels retours disposez-vous ? Qu'en est-il de la formation des enseignants à l'orientation des élèves ? Enfin, les attendus de l'enseignement supérieur ne semblent pas bien évalués ; pouvez-vous nous éclairer sur ce sujet ?

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé, à Marseille, un « plan école », doté de 1,2 milliard d'euros, pour aider les 174 écoles de la ville. Pouvez-vous nous confirmer ce montant, alors que, pour l'heure, l'Assemblée nationale n'a voté qu'un premier financement de 254 millions d'euros ?

Madame la secrétaire d'État, je vous remercie de la force de votre engagement et de votre capacité à incarner les valeurs de la diversité dans vos déplacements dans les départements. Je veux également saluer votre opposition à la campagne du Conseil de l'Europe.

Les associations ont beaucoup souffert durant la pandémie, et le retour des bénévoles est difficile. Le respect des consignes sanitaires n'est pas toujours aisé à suivre et les dirigeants sont difficiles à recruter. Comment envisagez-vous un retour à la normale sans devoir passer par des appels à projets, auxquels les petites structures ont du mal à répondre ?

De plus, le SNU devait concerner 25 000 jeunes, mais n'en a accueilli que 15 000. L'objectif de 50 000 en 2022 sera-t-il atteint ? L'augmentation du coût par jeune est-elle contenue ?

Enfin, les moyens déployés pour atteindre 245 000 services civiques sont importants. Quels sont, sur ce plan, vos objectifs futurs ? Les coûts sont-ils désormais contenus ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Je m’exprime cette fois-ci au nom de mon groupe politique. Monsieur le ministre, un budget qui augmente n’est pas bon par nature : c’est aussi une affaire de choix. Vous pouvez, certes, arguer d’une hausse de 13 % avec le quinquennat précédent, mais je vous invite à une comparaison avec l’avant-dernier. On avait alors supprimé 80 000 postes d’enseignants. Je veux insister sur la désaffectation des jeunes pour le beau métier d’enseignant, qui n’attire plus, notamment pour des questions de rémunération. Je ne dis pas forcément qu’il faut immédiatement doubler le salaire des enseignants, mais la rémunération reste un problème. Toutefois, il s’agit aussi et surtout de formation professionnelle. Vous aviez indiqué, au début de votre quinquennat être prêt à envisager un prérecrutement plus tôt des jeunes étudiants pour qu’ils viennent à ce métier. Cependant, alors qu’auparavant les écoles normales étaient un ascenseur social pour des jeunes de milieux populaires, aujourd’hui, un master n’est pas toujours facile à obtenir. On n’incite pas assez ces jeunes à choisir ce métier alors qu’ils sont encore en licence.

Les postes supplémentaires prévus seront-ils suffisants pour le dédoublement des classes en REP et en REP+ ? Ou bien faudra-t-il prendre, comme c’est trop souvent le cas, sur les moyens de remplacement ?

Ensuite, au début du quinquennat, vous avez dit ne pas vouloir mettre en péril le dispositif « plus de maîtres que de classes », qui donnait satisfaction. Cependant, l’expérience montre que beaucoup de moyens ont été prélevés sur ce dispositif. Qu’en reste-t-il ?

Enfin, dans le second degré, 7 500 postes d’enseignant ont été supprimés entre 2018 et 2021 et d’autres vont l’être alors que le nombre d’élèves augmente : est-ce bien adapté ? Les heures supplémentaires, proposées pour des raisons économiques, doivent, elles aussi, être financées : quel est leur coût ?

Madame la secrétaire d’État, vous avez parlé de trois sessions au lieu d’une. J’ai cependant une inquiétude sur la session de février, mois durant lequel les jeunes ont des obligations scolaires, même durant les vacances, pendant lesquelles ils doivent travailler, surtout ceux qui passent le baccalauréat. Il semble difficile de les décrocher de ces révisions.

Mme Céline Brulin. – J’ai entendu parler tout à l’heure d’un « Graal éducatif » : je ne suis pas sûre que l’ensemble de la communauté éducative le voie de cette manière, et je m’interroge sur la cohérence avec les discours de laïcité...

Monsieur le ministre, je ne suis pas surprise que vous soyez fier de votre bilan, mais ici, nous nous adressons à nos concitoyens. Or, dans la période actuelle, votre discours n’est pas audible.

On peut comparer les budgets des quinquennats successifs, mais il faut aussi se confronter aux enjeux du moment : nous sommes face à de réelles difficultés de recrutement et à la sortie – je l’espère – d’une grave crise sanitaire. Même si les écoles sont restées ouvertes le plus souvent possible, ce que j’approuve, cela n’a pas été sans conséquence. Vous affichez une priorité donnée au primaire, mais elle se fait au détriment du secondaire, comme nous venons de l’évoquer avec les heures supplémentaires compensant les postes supprimés.

Chaque année, des heures supplémentaires ne sont pas effectuées, et ce sont autant d'heures de cours en moins pour les élèves bousculés par la crise.

J'observe aussi une baisse des crédits pédagogiques dans l'enseignement professionnel, alors que les besoins y sont particulièrement importants.

Par ailleurs, il a été beaucoup question de sport. Il n'y a pas que dans le primaire que l'enseignement en EPS n'est pas effectué. Ainsi, dans mon académie, les absences de plus de 15 jours ne font pas l'objet de remplacements. Des élèves sont restés sans cours d'EPS durant des mois. Avec la crise sanitaire, l'impact sur la condition physique des jeunes est important.

Enfin, la volonté de donner la priorité au primaire ne se traduit pas toujours dans les faits. Le dédoublement a entraîné des classes surchargées en dehors des zones REP et REP+ et dans les autres niveaux. Dans mon académie, on reste très loin des 24 élèves par classe, et je ne suis pas sûre que l'on y parvienne pour la prochaine année scolaire avec le budget présenté, surtout si l'on a besoin d'encore plus de remplacements à cause des formations. En outre, on entend de plus en plus de doutes quant à la pertinence des dédoublements, alors qu'ils étaient largement appréciés au début.

Vous n'avez pas évoqué la santé scolaire. C'est pourtant un enjeu particulièrement crucial, à l'heure où le projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire renforce les responsabilités du chef d'établissement. Et *quid* d'un éventuel transfert de la santé scolaire vers les départements ?

Je partage les craintes de mes collègues sur l'école inclusive. Les PIAL ne reflètent pas toujours les besoins pédagogiques. Un AESH à 30 heures par semaine mettra plus de dix ans à dépasser le seuil de pauvreté ! Enfin, la prime d'attractivité pour les enseignants de 157 euros nets mensuels est bien loin de compenser le gel du point d'indice.

Tout cela n'est pas de nature à résoudre la grave crise de recrutement que nous connaissons.

M. Thomas Dossus. – Tout à l'heure, aux questions d'actualité au Gouvernement, Elisabeth Borne a clamé l'attachement du Gouvernement à ce que les Français vivent dignement de leur travail. Mais la réalité, c'est que l'État recrute des travailleurs pauvres. On nous annonce 4 000 postes – fort bien, mais les rémunérations restent inférieures au seuil de pauvreté. Le revenu mensuel moyen tourne autour de 760 à 800 euros, et seulement 17 % des AESH sont en CDI. Cela explique cet énorme *turn over*, qui laisse des familles sans solution du jour au lendemain, et des enfants qui ont besoin de repères changent brutalement d'accompagnants. À l'Assemblée nationale, des députés ont proposé d'octroyer les primes REP aux AESH : pourquoi avoir rejeté ces amendements ?

Tant que ces agents ne pourront vivre dignement de leur travail, le service public de l'école inclusive restera un vain mot.

Mme Samantha Cazebonne. – Monsieur le ministre, je salue votre engagement pour l'enseignement français à l'étranger.

Désormais, toutes les familles françaises, quel que soit leur niveau de revenu, bénéficient de bourses afin de financer les postes d'AESH pour leurs enfants en situation de

handicap ou à besoins particuliers : nous vous le devons, monsieur le ministre, ainsi qu'à Jean-Yves Le Drian.

Le service national universel doit promouvoir l'engagement des jeunes Français autour de valeurs communes. Au 1^{er} janvier 2021, 1,7 million de Français résidaient à l'étranger, dont 35 % ont moins de 25 ans, soit 600 000 personnes. Quel SNU pour les jeunes Français de l'étranger ?

Le Pass Éducation permet de diversifier les parcours d'éducation. Les personnels de droit local n'y ont pas droit. Ils en ont pourtant autant besoin que leurs collègues pour préparer leurs projets éducatifs. Pourquoi ne pas l'étendre à tous les personnels du réseau homologué, y compris de droit local ?

M. Olivier Paccaud. – Ma première question concernait les démissions ; elle a été posée par Max Brisson.

La prime d'équipement informatique est renouvelée, mais sera-t-elle pérennisée ? (*M. le ministre le confirme.*) L'enseignement est l'un des rares métiers où l'outil doit être acheté par l'employé. Avec la covid, on s'est rendu compte qu'un équipement informatique était plus qu'indispensable.

Cette prime de 150 euros est insuffisante, même si elle a le mérite d'exister. Envisagez-vous de la revaloriser ?

M. Pierre Ouzoulias. – Permettez-moi de vous rappeler le souvenir d'Alcuin qui dirigea l'école palatine, très lointain ancêtre de votre ministère, de 782 à 804, soit durant vingt-deux ans... Vous avez encore un peu de marge !

La laïcité est un outil de promotion sociale et d'émancipation humaine. Elle doit s'appliquer à l'ensemble du territoire de la République. J'avais proposé des amendements dans le cadre de la loi confortant le respect des principes de la République, mais ils n'ont malheureusement pas été adoptés.

Dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé), 60 % des étudiants ont préféré le stage de 12 semaines à l'alternance : des changements sont-ils envisagés ? L'abandon de l'année de M2 rémunérée a-t-elle eu des conséquences sur la diversité sociale du recrutement ?

Comme mon collègue Jacques-Bernard Magner, je suis un nostalgique des écoles normales d'instituteurs, qui ont formé une partie de ma famille. La diversité sociale des recrutements permet la mixité sociale des établissements. Le prérecrutement est certainement une solution d'avenir.

M. Stéphane Piednoir. – Vous, qui avez battu le record de longévité à la tête de ce ministère – si difficile – sous la V^e République, soulignez que l'évolution positive du niveau des élèves n'est pas toujours aussi rapide et systématique que certains le souhaiteraient. Cela dédouane-t-il vos prédécesseurs, qui n'ont pas toujours eu le temps de voir leurs réformes porter leurs fruits ? Ou souhaitez-vous plus de temps pour prolonger votre mission ?

Je souscris volontiers à vos démonstrations mathématiques : les taux de réussite exceptionnels aux deux dernières sessions du baccalauréat sont-ils les gages d'une excellence

retrouvée et d'une remontée du niveau des élèves ? L'augmentation des crédits a-t-elle un lien avec cette hausse du niveau des élèves ? Le renforcement des obligations scolaires, notamment à partir de trois ans, a-t-il des répercussions budgétaires ?

Je regrette profondément votre absence d'écoute lors de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République, dont j'ai été le rapporteur au Sénat sur le volet éducatif. Quel est votre sentiment quelques mois après la promulgation de cette loi, notamment sur l'instruction en famille, que vous avez dénoncée comme l'un des principaux facteurs du séparatisme ? Pourquoi n'avoir pas fait confiance aux acteurs de terrain ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je salue votre travail, votre implication totale et votre profond engagement. Le 19 octobre dernier, vous avez rappelé le cap, déclarant que les enseignants devaient « adhérer aux valeurs de la République et les transmettre », ou sinon « sortir de ce métier ». Cela vous a valu les foudres des syndicats, mais vous aviez raison.

Mais, par deux fois, vous avez fait une confusion, volontairement peut-être lorsque l'on connaît votre maîtrise de la langue française : vous parlez de la laïcité comme d'une valeur de la République, alors qu'il s'agit d'un principe républicain, comme l'indivisibilité, comme le caractère social et démocratique. C'est une confusion gravissime.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Monsieur Brisson, le dédoublement des grandes sections en 2022 représente 402 postes en REP+ et 887 en REP. Près de 90 % des grandes sections de REP+ sont d'ores et déjà dédoublées ; 50 % le sont en REP. Quant à la limitation à 24 élèves, elle représente 736 postes en CP et en CE1 pour le public et 147 pour le privé.

Je ne prétends pas que le service public de l'école inclusive soit parfait, mais regardons le chemin parcouru ! En quatre ans, nous sommes passés de 70 000 contrats aidés à 125 000 CDD ou CDI : c'est un progrès considérable. C'est certes imparfait, notamment sur les enjeux de rémunération des AESH, mais les contrats se sont bien améliorés, avec plus de pérennité, l'introduction de la notion de carrière et des passerelles à l'intérieur de l'éducation nationale. Rappelons-nous qu'il y a quatre ans, il était fréquent qu'un enfant change en cours d'année d'accompagnants en raison de la durée du contrat aidé. La formation continue a également progressé ; elle s'est enrichie, même si elle reste hétérogène.

La généralisation des PIAL est une excellente chose. Il y a de très belles réussites qui nous permettent, progressivement, de nous caler sur les meilleures pratiques. Notre vision est désormais beaucoup plus qualitative, bien loin du « premier arrivé, premier servi » qui avait cours auparavant. Il y a encore des insuffisances et des frustrations – je ne le conteste pas –, mais 100 000 élèves supplémentaires – on est passé de 300 000 à 400 000 élèves accompagnés – ont pu bénéficier de ces dispositifs au cours du quinquennat.

J'ai été sensible au fait qu'ATD Quart Monde m'ait alerté, au moment de ma prise de fonctions, sur le risque de considérer la pauvreté sociale comme un handicap. Cette dérive peut exister et entraîner une assignation à une catégorie ; nous devons être vigilants, car cela existe parfois.

Les AESH sont désormais plus nombreux et mieux rémunérés. Les 50 millions d'euros supplémentaires se verront sur la fiche de paie. La revalorisation passera aussi par plus de temps pleins, et, pour cela, nous devons travailler avec les collectivités territoriales,

responsables des temps non scolaires. Cela créé un découpage qui ne permet pas de créer des pleins temps ou instaure des rémunérations différenciées.

Vous affirmez que les professeurs seraient déconsidérés. Sachez qu'à plus de 80 % la population générale a de la considération pour les professeurs : c'est plus que ce que l'on croit ! C'est un message d'optimisme. La considération passe par la rémunération, et c'est le sens de nos engagements dans le Grenelle de l'éducation, mais pas seulement. Cela prendra du temps, mais cela se voit déjà sur les rémunérations et dans les conditions de travail. Nous créons l'équivalent d'un comité d'entreprise pour l'éducation nationale, le Préau, avec des offres sociales, culturelles, sportives, de logement, etc. Je suis optimiste sur notre capacité à revaloriser complètement le professeur dans la société, non seulement au plan des rémunérations – sur ce quinquennat et le suivant –, mais aussi au plan de l'estime dans la société. Un bon indicateur sera la reprise des vocations enseignantes.

Nous avons comptabilisé 937 démissions l'an dernier dans le premier degré – soit 0,29 % des effectifs – et 617 dans le second degré – soit 0,17 % des effectifs –, sans augmentation notable depuis les deux dernières rentrées. Les ruptures conventionnelles augmentent, mais elles relèvent d'une autre logique, celle de la seconde carrière. Le métier d'enseignant conserve beaucoup de sens et nous travaillons également pour attirer des profils en seconde partie de carrière. Nous devons notamment améliorer la reconnaissance de l'expérience acquise lors de la première partie de carrière. C'est un engagement pris lors du Grenelle.

Je partage votre vision sur la question de la diversité et de la promotion sociales. Dans le cadre de notre politique de prérecrutement, nous avons embauché des assistants d'éducation qui se destinent à la fonction de professeur : 1 181 en 2020, 1 884 en 2021 et 3 000 en 2022, soit 6 069 aujourd'hui. Les retours sont très positifs. En outre, depuis cette rentrée 2021, des classes préparatoires au professorat des écoles dispensent dès la première année un enseignement sur les savoirs fondamentaux à des néobacheliers, principalement boursiers. Cela renoue avec ce que notre tradition scolaire a de meilleur, tout en le modernisant.

Madame Billon, le pouvoir d'achat des AESH est encore trop faible, mais il y aura de nouveaux progrès en 2022 et les années suivantes. Leur temps de travail est encore trop morcelé entre les collectivités territoriales et l'État.

La réforme du lycée et Parcoursup s'emboîtent parfaitement. Dès la seconde, les élèves doivent se poser les bonnes questions. Il faut en finir avec le système qui amenait les élèves à choisir en fin de terminale, par hasard ou par nécessité, une orientation qui aboutissait à un échec dans 60 % des cas dès la première année : c'était un scandale sans responsable, auquel on s'était habitué. Nous avons fait remonter la question en amont, dès la fin du collège, avec des heures d'orientation en classe de quatrième, avec la présentation des métiers, dans laquelle les régions sont impliquées en raison de leurs nouvelles compétences, et des filières d'enseignement supérieur. Les outils numériques ont été modernisés, avec « Horizons 2021 » : en fonction de ses goûts, de ses passions, de ses capacités, un jeune de 16 ans peut envisager un spectre de métiers. Les attendus de l'enseignement supérieur sont de plus en plus cohérents. Le conformisme des bons élèves qui s'orientaient en série S sans la moindre vocation scientifique a disparu : cette vraie-fausse hiérarchie n'existe plus. La moitié des élèves choisissent des combinaisons de spécialités non assimilables aux anciennes séries. Ces parcours représentent un gain de temps considérable pour les élèves. Et les enquêtes

montrent que les lycéens sont majoritairement satisfaits de la réforme, en dépit de tous les discours négatifs entendus.

Monsieur Piednoir, j'entends bien le sous-entendu de votre question relative aux taux de réussite au baccalauréat. Mais ne confondons pas l'épidémie de la covid-19 et la réforme du baccalauréat et soyons tous de bonne foi. Nous avons traversé l'an dernier une crise exceptionnelle, qui a conduit la plupart des pays du monde à adopter le contrôle continu. Je me suis battu pour que cela ne soit pas un contrôle continu intégral : le grand oral, l'épreuve de philosophie, l'épreuve orale de français ont eu lieu. Mais il était également normal de ne pas pénaliser les élèves en cette année difficile. Le taux de réussite au baccalauréat est la résultante de différents paramètres. La réforme du lycée a vocation à rehausser le niveau d'exigence, avec une refonte des programmes. Le système, entre épreuves et contrôle continu, est équilibré. En ce moment, dans tous les établissements de France, les équipes réfléchissent au contrôle continu. L'année dernière a été spéciale. Je l'assume, mais la réforme du lycée a été bénéfique au cours de la crise sanitaire et je sais que les élèves ont été fiers de passer leur grand oral.

Madame Billon, les chiffres sur les écoles de Marseille ne sont pas encore stabilisés. L'effort sera très important et à la hauteur des enjeux. La collectivité territoriale a identifié 174 écoles à réhabiliter, à des degrés variables. Le Président de la République a souhaité un investissement massif aux côtés des collectivités. Nous ferons le point régulièrement. Il faut que cela soit un double progrès pour les élèves de Marseille : des locaux rénovés et de grande qualité, mais aussi une nouvelle dynamique pédagogique et éducative. Nous avons des projets, différents d'une école à l'autre.

Monsieur Magner, je n'ai aucune difficulté à comparer les quinquennats, voire les septennats. On peut remonter aussi loin que nécessaire : ce budget bat des records. Mais peut-être voulez-vous me faire dire que l'avant-dernier quinquennat avait dépensé plus que l'antépénultième ? Cela est vrai.

Les moyens de remplacement n'ont pas été sacrifiés ; ils ont même été renforcés en cette rentrée. Nous n'abandonnons pas non plus le dispositif « plus de maîtres que de classes », même si nous le diminuons, car le dédoublement des classes est plus efficace.

Madame Brulin, j'entends aussi des réactions positives sur le terrain, notamment sur notre politique de l'école ouverte, sur la réforme du lycée, sur la politique des savoirs fondamentaux à l'école primaire, etc. Les directeurs d'écoles REP+ constatent bien que les classes sont dédoublées, que les personnels bénéficient d'une prime annuelle, qu'ils ont une décharge supplémentaire : il ne s'est pas rien passé depuis quatre ans et demi ! Je n'affirme pas que tout va bien, mais nous allons dans la bonne direction, notamment sur le renforcement des savoirs fondamentaux. J'espère que cela sera visible dans les prochaines enquêtes nationales ou internationales. Notre politique de maintien des écoles ouvertes y contribuera probablement.

La priorité donnée au primaire ne s'est pas faite au détriment du secondaire. Certes, il y a eu des suppressions de postes, mais nous avons augmenté en contrepartie les heures supplémentaires, même si elles ne sont pas toutes consommées. La vague démographique négative va arriver dans le second degré. Nous avons à maintenir une qualité du niveau de recrutement des professeurs dans le second degré – ce que nous avons fait. Nous avons concentré les moyens dans le premier degré pour créer un surinvestissement, afin d'agir à la racine des difficultés. Dans le second degré, nous constaterons, dans les prochaines

années, une amélioration mécanique du taux d'encadrement pour des raisons démographiques. Là où une politique inconsidérée aurait été de créer des postes dans le second degré, et éventuellement d'en supprimer dans le premier degré au nom de la baisse démographique – politique qui a prévalu à l'éducation nationale pendant des décennies – nous avons misé sur l'avenir : investir sur les compétences fondamentales des enfants. Nous avons créé une forme d'attente pour le second degré. Mais les élèves qui y arriveront seront mieux formés. C'est un vrai choix politique, que j'assume.

En Normandie, 98 % des classes ont un taux d'encadrement à 24 élèves. 100 % des CP et CE1 et 75 % des grandes sections sont dédoublés en REP+. Il est vrai que les chiffres sont moins bons en Seine-Maritime en raison de sa démographie particulière, mais cela s'est amélioré lors de cette rentrée : on compte 58,6 % de grandes sections dédoublées, 82,5 % de CP à 24 et 75,7 % de CE1 à 24 – on est passé entre septembre 2020 et 2021 de la moitié des classes concernées aux trois-quarts et nous passerons à 100 % à la prochaine rentrée.

Des progrès sont nécessaires en matière de santé scolaire. Le Grenelle de l'éducation a permis la revalorisation des salaires des médecins et des infirmiers scolaires, mais la coopération avec la médecine non scolaire doit encore être améliorée.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Madame Cazebonne, notre mobilisation est totale pour intégrer les jeunes de l'enseignement français à l'étranger dans le SNU. Nous en avons accueilli l'an dernier pour la première fois. La seule règle est de disposer d'une adresse en France pour rattacher le jeune à un centre. Nous travaillons pour accompagner un maximum de jeunes.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Le Pass Éducation permet un accès libre aux musées et monuments nationaux, pour tous les personnels en activité devant élèves, y compris les enseignants titulaires détachés dans les établissements homologués à l'étranger. Je vais examiner la situation des enseignants de droit local, sur lesquels nous avons cependant moins de visibilité, car ils sont financés sur les ressources propres des établissements.

Monsieur Paccaud, je tiens à rappeler la logique budgétaire qui prévaut quand on parle de pérennisation des crédits : par exemple, quand nous indiquons que nous consacrons 400 millions d'euros à la revalorisation salariale des enseignants en 2021, il faut bien comprendre que ce montant est reconduit l'année suivante. Autrement dit, quand mon ministère consacre 700 millions d'euros supplémentaires à ce volet en 2022, ce sont 700 millions d'euros qui s'ajoutent aux 400 millions d'euros déjà versés en 2021 et aux 400 millions d'euros reconduits en 2022, soit 1,5 milliard d'euros au total.

Le montant de la prime informatique pourrait être revalorisé dans les années à venir, selon l'évolution du coût des matériels. Cette prime constitue en tout cas un véritable progrès.

Monsieur Piednoir, je tiens à nuancer certains de vos propos. Je n'ai jamais dit que l'instruction en famille était la principale cause du séparatisme : c'est l'un des éléments qui peut conduire au séparatisme islamiste, comme à d'autres phénomènes qui peuvent légitimement poser question. Ce faisant, je n'ai jamais fait le procès d'une instruction en famille bien conduite, au contraire. Il faut distinguer ce qui est bon ou pas pour l'enfant, et c'est précisément ce que nous sommes en train de faire : les rectorats étoffent leurs équipes pour veiller à ce que cette instruction en famille, quand elle est autorisée, se déroule dans de

bonnes conditions, ce qui est, à mes yeux, la meilleure manière de garantir les droits de l'enfant.

Monsieur Hugonet, je vous donne raison sur la notion de laïcité. D'ailleurs, je vous invite à faire appel à moi moins en tant que linguiste qu'en tant que constitutionnaliste ... La laïcité est en effet l'un des quatre principes au fondement de notre République.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Monsieur Brisson, vous m'interrogez sur le port de l'uniforme. Je vous répondrai que 88 % des volontaires du SNU ont estimé que l'uniforme contribuait à renforcer la cohésion du groupe et était important pour eux, taux qui s'élève même à 91 % chez les filles. Ces chiffres sont issus des études de l'Injep (institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire). Je crois fondamentalement que l'uniforme doit s'inscrire dans le projet de l'établissement et que les parents doivent être d'accord. En tout état de cause, il contribue au sentiment d'appartenance à l'école ou à la Nation dans le cadre du service national universel. Je pense qu'il permet aussi de réduire les inégalités ; en limitant l'importance de porter des vêtements de marque. En somme, l'uniforme peut être un facteur d'unité. Il est d'ailleurs porté dans certains mouvements de l'éducation populaire ou de jeunesse.

Monsieur Magner, vous m'interrogez sur la session du SNU de février. Nous attendons 4 000 jeunes volontaires. La diversité des jeunes fait que tout le monde n'est pas en situation de scolarité générale. En 2021, les sessions auront lieu du 13 au 25 février, du 12 au 24 juin et du 3 au 15 juillet.

Madame Billon, je connais votre attachement à la question associative. Il faut bien entendu distinguer le soutien au monde associatif « employeur », qui est porté par les têtes de réseau, ces associations capables de répondre aux appels à projets, d'accéder à un certain nombre de dispositifs, comme les emplois Fonjep – Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire – ou la banque des territoires ; et le soutien aux plus petites associations. Ces dernières ont besoin d'un accompagnement plus ciblé et d'une simplification de leurs démarches au quotidien. Deux textes récemment promulgués, l'un sur l'engagement associatif, destiné à accompagner la mobilisation des bénévoles, et l'autre sur la trésorerie des associations, doivent permettre de les soutenir au plus près.

Je conclus en vous indiquant que le coût du service civique est stable, alors même que le dispositif a permis d'accueillir 32 % de jeunes supplémentaires entre 2019 et 2021. Il faut saluer la mobilisation des collectivités territoriales sur ce sujet. 500 collectivités se sont engagées pour accueillir des jeunes en service civique sur l'ensemble du territoire.

Le coût du service national universel a, en revanche, augmenté, notamment en 2021, à cause de la crise. Il ne devrait cependant pas évoluer en 2022, pour atteindre 2 200 euros par jeune concerné.

Le principal poste de dépenses lié au SNU tient à l'hébergement. La généralisation de ce dispositif nécessite donc que l'on se penche sur cette question. C'est pourquoi nous avons commandé un rapport sur l'immobilier de l'État, dont nous attendons les conclusions. Enfin, je profite de cette question pour dire que la généralisation du SNU ne se fera pas sans débat parlementaire.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie l'un et l'autre de la précision de vos réponses et du temps que vous avez consacré à cette audition, qui est évidemment

importante pour nous, compte tenu du montant des crédits budgétaires, mais aussi et surtout parce qu'elle concerne l'école et la jeunesse.

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

La réunion est close à 19 h 10.

Mardi 9 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 5.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi notre cycle d'auditions sur le projet de loi de finances (PLF) 2022 en accueillant Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture, que je remercie de s'être rendue disponible.

Madame la ministre, l'année qui vient de s'écouler nous a donné l'occasion d'œuvrer de concert pour tenter de juguler les effets de la terrible crise pandémique sur le secteur culturel, mais également d'anticiper les évolutions du monde de demain. Je suis à ce titre heureux de relever que le Sénat a été saisi en premier lieu du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, sur lequel, après des débats vifs et passionnés, nous avons pu parvenir à un accord en commission mixte paritaire (CMP). Le Sénat a également été à l'origine de deux propositions de loi, l'une de Sylvie Robert consacrée aux bibliothèques, l'autre de Laure Darcos, avec Céline Boulay-Espéronnier comme rapporteur, sur l'économie du livre. À chaque fois, nous avons pu mener un travail approfondi avec vos équipes, et je salue l'excellent climat de confiance qui existe entre nous.

Je ne doute pas qu'il en sera de même dans quelques semaines lorsque nous examinerons la proposition de loi de nos collègues Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques. En dépit de nos positions parfois divergentes sur ce sujet, nous poursuivons un objectif commun : celui de doter notre pays d'un cadre plus pérenne et plus transparent.

Nous vous recevons aujourd'hui dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Nul n'ignore les difficultés du secteur, nul cependant ne dirait que le gouvernement y a été sourd. Je pense d'ailleurs que vous nous préciserez les masses budgétaires en jeu.

Nous commencerons par la culture. Vous avez pu prendre connaissance du rapport de nos collègues Sonia de La Provôté et Sylvie Robert relatif à la mise en œuvre du plan de relance dans le domaine de la création que nous avons adopté la semaine passée.

Sur le sujet du plan de relance, comme sur le projet de budget, nous ne pouvons que saluer l'effort conséquent du gouvernement pour accompagner le monde de la culture, qui a payé un lourd tribut à la crise sanitaire.

Nous avons néanmoins constaté que le secteur culturel attendait de l'État un accompagnement qui ne soit pas seulement financier, mais aussi politique et technique. Les demandes en faveur d'une plus grande adaptation se font de plus en plus pressantes. Le secteur est également préoccupé parce que le public ne retourne pas aussi massivement que nous l'espérons dans les salles de spectacles.

Nous évoquerons ensuite l'audiovisuel public, qui a bien résisté à la crise sanitaire. Je me réjouis à nouveau que la chaîne France 4 dédiée à la jeunesse et à la culture ait été maintenue et je crois que le Sénat a joué un rôle en ce sens.

Vous avez indiqué, madame la ministre, le lancement de deux missions d'inspection sur l'avenir de la contribution à l'audiovisuel public et sur les règles relatives à la concentration. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les objectifs et sur les délais de ces travaux ?

Le Sénat, assemblée des territoires, est particulièrement attentif à la présence de l'audiovisuel public au niveau local. Les coopérations entre France 3 et France Bleu ont du mal à se nouer, en particulier dans le domaine du numérique. Je crois que vous partagez notre souci. Comment vous envisagez de dynamiser ces coopérations ?

À l'issue de votre intervention liminaire, nous aurons une première séquence autour de la mission culture. Nos rapporteuses, Sylvie Robert, pour les crédits de la création et de la transmission des savoirs et de la démocratisation de la culture, et Else Joseph, en lieu et place de Sabine Drexler pour les crédits des patrimoines, seront les premières à vous interroger.

Dans un second temps, nous aborderons le débat relatif à la mission Médias, Livre et industries culturelles. Je donnerai la parole aux rapporteurs Jean-Raymond Hugonet sur l'audiovisuel, Michel Laugier sur la presse, Julien Bargeton sur les industries culturelles et Jérémy Bacchi sur le cinéma, avant que nos autres collègues vous interrogent.

Je rappelle que cette audition est captée et diffusée en direct sur le site du Sénat. Madame la ministre, vous avez la parole !

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – Je suis très heureuse de vous retrouver pour vous présenter le dernier projet de budget du ministère de la culture du quinquennat.

Je suis également fière du budget des missions Culture, Médias, Livre et industries culturelles, qui connaît une augmentation sans précédent avec 273 millions d'euros de mesures nouvelles. Pour la première fois de son histoire, il dépassera 4 milliards d'euros, à 4,08, hors audiovisuel public. Cette hausse parachève un effort continu mené depuis 2017 en faveur de la culture. En cinq ans, le budget du ministère a augmenté de 15 %, soit 507 millions d'euros.

Ce budget a plusieurs objectifs. Tout d'abord, accompagner la sortie de crise, qui a bouleversé la condition de vie des artistes, des créateurs et des publics, d'un point de vue économique mais aussi d'un point de vue moral. La succession de périodes d'ouverture et de fermeture sur les 18 derniers mois a provoqué une chute sans précédent de la fréquentation des lieux culturels et le lien avec le public s'est distendu, malgré les efforts des lieux culturels pour le préserver et la mobilisation de l'État. Celle-ci a été rapide, forte et continue. Elle a

d'ores et déjà mobilisé 13,6 milliards d'euros et certaines actions vont continuer. Pourtant, la reprise reste fragile, avec des niveaux de fréquentation encore bien en deçà de ceux de 2019. L'étude que j'ai commandée à la fin de l'été a montré qu'une partie des Français, environ 30 %, hésitent à fréquenter les lieux publics en raison de la situation sanitaire.

Le budget a donc vocation à accompagner cette sortie de crise et la reprise d'activité, mais nous devons aussi préparer l'avenir de la culture en France. La crise a accéléré des mutations qui étaient en cours. Les pratiques et les modèles évoluent extrêmement vite, nous devons adapter nos politiques et c'est le sens des priorités de ce budget, tourné vers la jeunesse, qui renforce notre soutien sur le terrain, au plus près des territoires et qui repense l'accès de tous à la culture, en répondant au défi des transitions numériques et des transitions écologiques.

J'ai la double ambition de consolider le présent et de structurer l'avenir. Au-delà des 4,08 milliards d'euros de moyens budgétaires pérennes alloués à la culture et des 3,7 milliards d'euros alloués à l'audiovisuel public, la culture bénéficiera à la fois de l'annuité 2022 de France Relance, soit 463 millions d'euros, de la poursuite du déploiement des 400 millions d'euros du programme d'investissements d'avenir (PIA4), des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), au Centre national de la musique et à l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), soit 752 millions d'euros, des dépenses fiscales, dont l'impact progressera en 2022 à 1,12 milliard d'euros et enfin de 600 millions d'euros de crédits dans le cadre du programme France 2030, dont 265 millions en crédits de paiement dès 2022, qui permettront d'investir massivement dans les infrastructures de tournage, dans la formation aux métiers de l'audiovisuel, du cinéma, des jeux vidéo ainsi que dans les technologies de réalité virtuelle et augmentée.

Enfin, les grands opérateurs du ministère bénéficieront d'un soutien exceptionnel à hauteur de 234 millions d'euros dans le cadre du second projet de loi de finances rectificative pour 2021 qui vous sera soumis dans quelques semaines.

En 2022, la mission Culture progressera de 8,6 %, avec 259 millions d'euros de mesures nouvelles.

La priorité à la jeunesse se matérialise dans le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » créé en 2021 qui bénéficiera de 181 millions d'euros de crédits supplémentaires à travers deux grandes priorités du quinquennat : le déploiement de l'éducation artistique et culturelle (EAC) et la mise en œuvre du pass culture. Je connais la réticence d'une partie du Sénat à ce dispositif et je reconnais que je m'étais moi aussi posé un certain nombre de questions lors de mon arrivée au ministère de la culture. J'avais alors appelé à un bilan apaisé.

L'expérimentation menée dans 14 départements a permis d'affiner l'analyse des forces et des faiblesses du dispositif et de le faire largement évoluer avant de le généraliser à tous les jeunes de 18 ans comme le président de la République l'a annoncé en mai dernier. C'est un vrai succès ! Depuis le 20 mai près de 641 000 utilisateurs bénéficient d'un crédit de 300 euros sur une cohorte annuelle de 850 000 jeunes de 18 ans. Chaque semaine, nous enregistrons entre 10 000 et 12 000 abonnements supplémentaires. Lors de mes déplacements, notamment pendant le dernier à La Réunion, je rencontre des partenaires qui montrent un véritable engouement pour le pass culture. En ajoutant les personnes inscrites dans le cadre de l'expérimentation, ce sont plus de 800 000 jeunes qui utilisent cette application. Ce succès nous oblige et nous incite à nous mobiliser encore davantage.

Le pass culture tient compte du résultat de l'étude décennale du ministère sur les pratiques culturelles des Français de juillet 2020. En donnant aux jeunes la possibilité de choisir, tout en les diversifiant, leurs pratiques culturelles, il invite les différents acteurs culturels à proposer une offre adaptée et diversifiée répondant aux attentes du jeune public.

La politique culturelle repose depuis 60 ans sur une logique d'offres. Celle-ci a permis l'aménagement culturel du territoire dans une action conjointe du ministère de la culture et des collectivités territoriales. Elle repose aussi sur une politique de la demande qui constitue une révolution dans notre approche et il serait vain d'opposer ces deux logiques.

Cette démarche doit également reposer sur un renforcement de la médiation. C'est tout le sens de l'extension du pass aux jeunes de la 4^e à la terminale. Le décret permettant cette extension a été publié ce dimanche. Dans les classes de 4^e, dans tous les établissements scolaires, les élèves pourront bénéficier d'offres élaborées par les structures culturelles dans le cadre de projets collectifs pilotés par les professeurs. Il y aura également une part individuelle permettant aux jeunes, à partir de 15 ans, de commencer à faire leurs propres choix, dans la logique d'émancipation du pass. Le budget 2022 prévoit près de 200 millions d'euros de crédits pour le pass culture, dont 140 millions d'euros de mesures nouvelles.

La mise en œuvre de ce projet ne s'est pas faite au détriment d'autres actions. Ces nouveaux crédits bénéficieront à tous les acteurs culturels : cinémas, librairies indépendantes, salles de spectacle vivant, etc. Je rappelle également que le ministère de l'éducation nationale dispose d'un budget de 45 millions d'euros pour financer le volet collectif du pass au collège et au lycée.

C'est un bon exemple de l'excellente coopération entre nos ministères, en faveur de l'EAC et de l'émancipation culturelle. Cette ambition s'articule étroitement avec l'objectif de généralisation de l'EAC engagé depuis 2017. En cinq ans, nous avons presque doublé les crédits qui lui sont consacrés, pour les porter à 100 millions d'euros en 2022 et ainsi poursuivre l'objectif 100 % EAC fixé par le président de la République.

Parallèlement, ce budget témoigne d'un engagement sans précédent pour l'enseignement supérieur de la culture. Ses crédits augmentent de 11 %, soit 26 millions d'euros, pour permettre la rénovation des écoles, l'amélioration de la vie étudiante et l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. À ces crédits, s'ajoute l'effort exceptionnel de 70 millions d'euros sur deux ans, engagé dans le cadre de France Relance, pour accélérer la rénovation et la digitalisation de nos écoles.

Nous poursuivrons également nos efforts pour placer les habitants, les territoires et les artistes au cœur de nos politiques culturelles, avec 12,5 millions d'euros de mesures nouvelles consacrés aux politiques territoriales.

Je sais l'attachement de votre commission et du Sénat pour le pilotage et l'affectation des moyens au plus près des territoires. Ce budget en est l'incarnation. En 2022, les crédits déconcentrés dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) augmenteront de 4 %. Avec 37 millions d'euros de moyens nouveaux depuis 2017, ils auront progressé de 22 %, signe de l'attachement de ce gouvernement à la territorialisation des politiques publiques.

Cet attachement aux territoires passe également par un cadre d'action de l'État renouvelé en matière de soutien aux festivals. C'est un sujet de préoccupation de nombre

d'entre vous. Les deux premières éditions des états généraux des festivals ont permis de poser les termes du débat, de partager des analyses, des études et la troisième édition est programmée dans une quinzaine de jours à Toulouse. En 2022, les moyens des festivals augmenteront de 10 millions d'euros. Dix millions d'euros supplémentaires seront consacrés aux institutions, labels, réseaux et aux équipes artistiques en régions, dans le prolongement de l'effort important réalisé en 2021.

Les crédits de la création artistique s'élèveront à 909 millions d'euros avant transferts, soit une hausse de 5,6 %. C'est 100 millions d'euros de plus qu'en 2017.

L'effort porté sur nos territoires est très présent dans le programme Patrimoine qui bénéficiera en 2022 d'un budget de 1,019 milliard d'euros avant transferts. Les moyens consacrés aux monuments historiques, grâce à l'appui de France Relance, seront en hausse de 3,5 % et atteindront 470 millions d'euros. Nous poursuivrons notamment le déploiement du plan cathédrales. Hors relance, le soutien au patrimoine aura progressé de 7 % au cours des cinq dernières années.

Le Fonds incitatif et partenarial (FIP) pour les monuments historiques situés dans les communes à faibles ressources sera doté de 16 millions d'euros, soit une hausse de 6,7 %.

La protection de notre patrimoine a également été consolidée par le recours à des financements innovants, notamment le loto du patrimoine. Depuis sa mise en place, il a financé la restauration de plus de 500 monuments en péril pour 115 millions d'euros, l'État apportant son soutien à ce dispositif à due concurrence des taxes afférentes.

Le budget de la culture traduit un soutien indéfectible aux artistes, aux auteurs et aux créateurs. Tout au long de la crise, nous avons agi en faveur de l'emploi intermittent. L'année blanche a été prolongée jusqu'au 31 décembre et nous y avons associé des dispositifs réglementaires garantissant aux intermittents, à compter du 31 août 2021, un accompagnement pouvant aller jusqu'à 16 mois. Le ministère est déterminé à garantir la sortie de crise du secteur créatif et nous suivons au jour le jour sa situation.

Le ministère a également soutenu l'emploi artistique et culturel avec trois dispositifs dotés chacun de 10 millions d'euros pour faciliter le recrutement d'intermittents et mieux structurer l'emploi. Par ailleurs, les ressources du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps) seront abondées de 5 millions d'euros.

Tous les outils disponibles ont été mobilisés pour soutenir les auteurs et les créateurs affectés par la crise. Le fonds de solidarité a versé 245 millions d'euros à 45 000 bénéficiaires. Les exonérations de cotisations mises en place en 2020 ont été renouvelées en 2021 et sont prolongées en 2022. Pour compléter ces dispositifs, des aides spécifiques ont été mises en œuvre à travers le Centre national de la musique (CNM), le CNC, le Centre national du livre (CNL), le Centre national des arts plastiques (CNAP) à hauteur de 35 millions en 2020 et en 2021.

En 2022, nous continuerons à déployer le programme ambitieux en faveur des artistes auteurs que j'ai présenté en mars dernier.

Le président de la République a dévoilé hier soir les 264 projets retenus dans le cadre de l'appel à projet « Monde nouveau ». 179 sont portés par des artistes individuels, 85 par des collectifs. 430 artistes seront donc soutenus, 60 % ont moins de 40 ans. Toutes les

disciplines sont représentées, avec une dominante des arts visuels qui représentent 30 % des projets. Cet appel à projets marque une nouvelle manière d'accompagner les artistes dont nous pouvons tous nous réjouir.

La mission Médias, Livre et industries culturelles est également en hausse de 2,4 %. Nous concrétisons notre volonté de renforcer ces filières stratégiques au service de la diversité culturelle. Elles ont été affectées par la crise sanitaire et connaissent de profondes mutations. C'est pourquoi le soutien public au secteur de la presse, du livre, des médias et du cinéma a été massif et constant. Il se poursuivra en 2022.

Sur le secteur de la presse, nous poursuivons le déploiement du plan de filière ambitieux doté de 483 millions d'euros sur 2020-2022, dont 140 millions au titre de France Relance. Les 70 millions prévus pour 2022 dans ce cadre continueront à soutenir la modernisation et la transformation de la filière et à garantir le pluralisme de la presse. C'est un enjeu de démocratie et de cohésion sociale et territoriale.

2022 verra aussi la mise en œuvre de la réforme du transport postal de la presse, très attendue par tous les acteurs. Elle encouragera la presse dite chaude à se tourner vers le portage et unifiera les tarifs postaux pour l'ensemble des titres. Le projet de budget traduit cette réforme, notamment avec le rapatriement des crédits dédiés à la compensation du transport postal de la presse sur les crédits du programme presse à hauteur de 62,3 millions d'euros.

Un soutien massif a été apporté au livre pendant la crise et il bénéficiera en 2022 d'un appui important à travers le rehaussement de la subvention pour charges de service public de la Bibliothèque nationale de France (BnF) de 2 millions d'euros et des crédits d'intervention du CNL de 7 millions. Ces mesures s'accompagnent du prolongement des dispositifs en faveur des librairies et des bibliothèques prévus par France Relance à hauteur de 23 millions d'euros. La lecture, érigée en grande cause nationale par le président de la République, fera encore l'objet d'un soutien décisif de l'État.

Le secteur de la musique a bénéficié en 2020 de la création du Centre national de la musique. Il a prouvé combien il était essentiel pour la filière en mobilisant 152 millions d'euros de moyens exceptionnels en 2020 et une enveloppe de 200 millions sur deux ans dans le cadre de France Relance. Nous avons décidé d'accroître notre soutien au secteur et nous examinerons, dans le cadre des articles non rattachés de ce projet de loi de finances, un amendement prolongeant l'exonération de taxe sur les spectacles sur le second semestre 2021.

Nous avons aussi beaucoup œuvré en faveur des filières cinématographiques et audiovisuelles. Les aides mises en place depuis le début de la crise se sont élevées à 436 millions d'euros d'aides sectorielles et à 1,3 milliard d'euros de dispositifs transversaux. Ils ont permis de sauver nos entreprises et d'accompagner les créateurs. Le fonds assurantiel pour les tournages a été prolongé jusqu'à la fin de l'année, un fonds d'urgence sectoriel a été mis en place pour le CNC et une aide de 34 millions d'euros a été débloquée en faveur des distributeurs, des producteurs et des exploitants afin de compenser pour partie des effets de l'instauration du passe sanitaire sur la fréquentation.

Au-delà des aides conjoncturelles, ce quinquennat aura permis de mener une réforme ambitieuse du financement de la création et de la régulation des secteurs : directive SMA, directive droit d'auteur en voie d'achèvement, loi relative à la régulation. L'ensemble de ces réformes permettra de mieux protéger la création française et le droit d'auteur en

prévoyant la contribution de l'ensemble des diffuseurs à la création française et en organisant un partage de la valeur plus équitable entre les plateformes, les producteurs et les auteurs. Grâce à cette réforme, les investissements dans le cinéma l'audiovisuel pourraient augmenter de 20 % dès 2022, soit 250 millions d'euros supplémentaires.

Depuis le début du quinquennat, le soutien pérenne aux filières des ICC aura progressé de 9 %, soit 49 millions d'euros. Cet appui s'est accompagné du déploiement du fonds dédié aux investissements dans les entreprises créatives doté de 250 millions d'euros et de 400 millions d'euros débloqués dans le cadre du PIA4. À ces sommes, s'ajoute le volet culture du plan France 2030 visant à produire les contenus culturels de demain, soit 600 millions d'euros : 200 millions pour la réalité virtuelle et la réalité augmentée, 300 millions pour les nouvelles structures de tournage et de production numérique et 100 millions pour la formation.

Enfin, le financement de l'audiovisuel public continuera à respecter la trajectoire exigeante mais réaliste engagée en 2018 et confirmée dans les contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public signés au printemps. La baisse de 190 millions d'euros entre 2018 et 2022 représente une diminution des crédits d'environ 5 % sur quatre ans. Les entreprises du secteur ont ainsi contribué à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, chacune à la mesure de ses marges de manœuvre.

Je rappelle que ces trajectoires constituent un engagement ferme du gouvernement, qui a ainsi garanti au secteur une visibilité pluriannuelle sur ses ressources. Ces trajectoires ont été respectées à l'euro près, sans compter le soutien exceptionnel de 73 millions d'euros versé pour l'aider à surmonter les effets de la crise sanitaire. L'impact de cette trajectoire n'a pas affecté l'accomplissement des missions de l'audiovisuel public. Les engagements en faveur de la création ont été préservés, des offres territoriales communes ont été lancées, Culture Box a été créée et France 4 pérennisée.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas renoncé à poursuivre la transformation du secteur. Le développement des coopérations et des synergies entre les sociétés de l'audiovisuel public est au cœur du plan de transformation annoncé par le gouvernement en 2018.

Cette ambition s'est traduite par la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens 2020-2022 qui pour la première fois comprennent un volet commun dédié à leurs missions communes ainsi qu'à leur engagement à coopérer encore davantage. La mise en œuvre de ce volet commun s'est déjà traduite par des réalisations concrètes comme la signature le 22 octobre d'un pacte pour la jeunesse et d'un pacte pour la visibilité des Outre-mer. D'ici la fin de l'année, un pacte pour le soutien et l'exposition de la culture et de la musique sera également signé.

Elle se traduira aussi par le lancement par France Télévisions et Radio France d'une offre numérique de proximité partagée à la fin du premier trimestre 2022 avec la création d'un grand média numérique de la vie locale. Les Français auront ainsi accès à l'actualité autour de chez eux et disposeront d'une multitude de services pour faciliter leur vie quotidienne en termes et d'une grande diversité de programmes (culture, découverte, sport, divertissement, etc.). Ils pourront ainsi se retrouver autour de centres d'intérêt partagés.

Les deux entreprises créeront une structure légère opérationnelle, à la gouvernance paritaire, pour porter cette nouvelle offre éditoriale complétant le rapprochement engagé avec le déploiement de matinales communes à France Bleu et France 3. En trois ans,

nous aurons accompli des avancées considérables sur les deux piliers de l'offre de proximité du service public. C'est une étape vers des coopérations encore plus étroites, y compris sur leurs offres linéaires, auxquelles j'ai demandé aux deux entreprises de travailler.

L'enjeu est que le service public soit présent aux côtés des Français, là où aucun autre média ne va. C'est une de ses spécificités. Je réaffirme avec force, face aux attaques et aux mises en cause dont il est l'objet, que le service public remplit des missions essentielles pour nos concitoyens, que les médias privés ne peuvent ou ne veulent assurer.

Il n'y aura pas de changement en 2022 sur la contribution à l'audiovisuel public (CAP) mais la suppression de la taxe d'habitation pose la question de son avenir. Différentes pistes de réformes ont été identifiées mais ce recensement ne permet pas d'arbitrage définitif. Un travail d'analyse approfondi sera conduit par une mission dédiée confiée à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et à l'Inspection générale des finances (IGF) à laquelle les parlementaires seront associés. Je sais les travaux qui ont été menés ici et à l'Assemblée nationale.

Je tiens à souligner que le financement de l'audiovisuel public par le budget général est exclu du champ de la réflexion. La mission devra identifier une ressource pérenne, adaptée à la réalité des usages audiovisuels actuels, qui permette d'assurer un rendement équivalent à la CAP et comptable avec la garantie d'indépendance de l'audiovisuel public et l'exigence de prévisibilité de ses moyens.

J'ai donc l'honneur de défendre le dernier budget de ce quinquennat au cours duquel nous avons fait face à de nombreux défis et nous avons défendu l'avenir et le rayonnement de nos secteurs culturels. Ce budget est doté de moyens inédits et toute mon action vise à consolider le présent tout en préparant l'avenir.

Je me livre maintenant à vos questions.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne successivement la parole à Sylvie Robert, pour les crédits de la création et de la transmission des savoirs et de la démocratisation de la culture, et à Else Joseph, qui interviendra au nom de Sabine Drexler, pour les crédits « Patrimoines ».

Mme Sylvie Robert. – Je me réjouis que le budget de la mission culture augmente de manière substantielle.

J'attire néanmoins votre attention sur un point de vigilance. Nous avons tous été stupéfaits de voir que le public ne revenait pas dans les salles, ce qui pose des problèmes économiques aux différents acteurs. Le passe sanitaire est obligatoire dans les lieux culturels et la jauge de 75 % pour les concerts debout s'applique de nouveau dans certains départements. Pourquoi ne pas envisager une jauge à 100 %, avec port du masque obligatoire, pour permettre aux programmeurs de concerts de sortir de l'impasse ? Nous vous invitons à suivre avec la plus grande attention l'évolution du secteur pour, le cas échéant, proroger l'année blanche des intermittents de quelques mois.

Par ailleurs, le secteur des arts visuels est toujours fragilisé, non seulement en termes de crédits par rapport au spectacle vivant mais aussi parce que c'est un secteur peu structuré. Le 1 % artistique est de moins en moins appliqué et les artistes visuels souffrent globalement d'un problème de rémunération. Dans le rapport rédigé avec Sonia de La

Provôté, nous préconisons la création d'un observatoire des arts visuels pour disposer de données socio-économiques sur ce secteur très compliqué à appréhender et ainsi mieux le soutenir.

Pour que le pass culture devienne un vrai levier de l'action publique, il pourrait être plus prescriptif. En effet, les jeunes se tournent plus volontiers vers les livres, le cinéma ou la musique que vers le spectacle vivant, les musées et les centres d'art.

Enfin, le budget prévoit 5 millions d'euros de crédits dans le cadre d'un appel à projets pour des initiatives locales. C'est une bonne nouvelle puisque nous sommes favorables à la déconcentration des crédits. J'ai constaté que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avait débloqué un million d'euros pour les tiers lieux. Il serait intéressant que votre ministère et celui de la cohésion des territoires travaillent ensemble pour repérer ces lieux à vocation culturelle en lien avec les collectivités.

Mme Else Joseph. – J'interviens au nom de Sabine Drexler, rapporteur pour avis des crédits du programme « Patrimoines ».

Les auditions conduites ces dernières semaines ont souligné l'obstacle du déficit d'ingénierie des collectivités territoriales et des propriétaires privés pour mener à bien leurs projets de restauration du patrimoine. C'est une conséquence directe de la réforme de la maîtrise d'ouvrage de 2005, qui avait pour but de mieux responsabiliser les propriétaires de monuments historiques. Pendant quelque temps, les services du ministère de la culture avaient mis en place une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les dans leur nouvelle responsabilité. Or aujourd'hui, seules quelques rares régions proposent encore ce service et les agences départementales spécialisées sont à peine une poignée. C'est une vraie difficulté, dans la mesure où les collectivités territoriales, notamment les plus petites qui concentrent l'essentiel du patrimoine à protéger, ne sont généralement pas formées au rôle de maître d'ouvrage. Serait-il envisageable que les services déconcentrés assurent une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ? Il faudrait alors renforcer les effectifs de ces services. Êtes-vous capable de chiffrer le nombre d'équivalents temps plein (ETP) supplémentaires ? Sinon, quelles solutions alternatives proposez-vous pour mieux accompagner les collectivités et les propriétaires privés ?

Ma deuxième question porte sur le fonds incitatif et partenarial. Cet outil est plébiscité, mais il est encore très méconnu des communes rurales auxquelles il est pourtant destiné et les cas dans lesquels il est activé restent relativement opaques. Nous avons le sentiment que vous avez développé un très bon outil, mais que le faible niveau de sa dotation vous oblige à ne pas en faire la publicité, d'où des résultats limités. Pouvez-vous nous confirmer que ce sont aujourd'hui les DRAC qui choisissent seules les projets qui bénéficieront de ce fonds ? Pourquoi ne pas envisager d'en accroître la dotation, avec une partie des crédits de restauration réservés chaque année aux monuments historiques n'appartenant pas à l'État ?

Enfin, lors de nos dernières auditions, les musées nous ont alertés sur un risque accru de sortie d'un certain nombre de trésors nationaux, compte tenu de la forte augmentation des demandes de certificat d'exportation. Peu d'entreprises sont en mesure d'aider l'État, par le biais du mécénat, à acquérir ces chefs-d'œuvre de notre patrimoine. Ce risque vous paraît-il avéré ? Votre ministère travaille-t-il à des pistes pour le limiter ?

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – Si j’ai lancé une enquête sur la fréquentation des lieux culturels, c’est pour suivre finement et à intervalle régulier l’évolution du secteur. En effet, la fréquentation des cinémas est en baisse de 25 % par rapport à 2019, qui était une excellente année grâce au film Joker, mais de seulement 15 % par rapport à 2018. Par ailleurs, après un choc important au moment de l’instauration du passe sanitaire, du 13 au 19 septembre, pour la première fois depuis mi-juillet, la fréquentation était supérieure à celle de la même période de 2019. Cette amélioration a été de courte durée puisque la semaine 38, elle, était inférieure de 8 % à celle de 2019 puis de 26 % la semaine 39. Je considère que nous sommes globalement sur une baisse de 25 %.

Les établissements patrimoniaux nationaux ont enregistré une baisse importante de leur fréquentation par rapport à 2019 avant l’instauration du passe sanitaire. Cette chute oscille entre 56 % pour la semaine 35 et 41 % pour semaine 39. L’écart se résorbe légèrement en semaine 42, avec - 38 %. Les établissements souffrent non pas du passe sanitaire mais de l’absence des touristes étrangers. J’ai visité plusieurs expositions, celle consacrée à Georgia O’Keeffe à Pompidou ou celle consacrée au cinéma au musée d’Orsay, et j’ai bon espoir que la situation évolue.

Pour le spectacle vivant, les opérateurs avaient accueilli mi-octobre 75 000 spectateurs, soit une baisse de 15 % par rapport à 2019. La situation est très hétérogène. La Villette n’a enregistré que 2,4 % de baisse, alors que le remplissage de l’Opéra national de Paris a diminué de 24 %. La situation s’améliore et aujourd’hui les salles de l’Opéra sont pleines.

Les opérateurs sont gênés par un changement de pratiques. Avant la crise, en début de saison, les abonnements et les réservations représentaient 45 % de la jauge. Aujourd’hui, ce chiffre n’est que de 25 %. Ils ont donc moins de visibilité mais il y a plus de fluidité dans les places. Les grands acheteurs captaient une grande partie des places et de nombreux spectateurs n’en trouvaient pas. Nous ne savons pas si ses comportements deviendront pérennes.

Grâce au système d’information billetterie SIBIL, nous disposons de nouvelles informations. En septembre 2021, le nombre de billets vendus était inférieur de 28 % par rapport à 2019 mais en hausse de 36 % par rapport à 2020. Le chiffre d’affaires était en baisse de 85 % par rapport à 2019 et de 53 % par rapport à 2020.

La dégradation de la situation sanitaire a en effet conduit le Gouvernement, dans les départements où le taux d’incidence dépassait 50 cas pour 100 000 habitants, à maintenir les mesures de freinage. 60 départements sont désormais concernés, contre une vingtaine il y a peu, par l’abaissement des jauges à 75 %. Je comprends les difficultés des opérateurs et je m’interroge, avec vous, sur la territorialisation des mesures de sécurité sanitaire.

Je suis favorable à la création d’un observatoire des arts visuels. Nous avons constitué un groupe de travail avec le Conseil national des professions des arts visuels. Il s’intéresse à l’observation et vise à établir les besoins pour le secteur et à mieux mobiliser les différents acteurs : le département des statistiques du ministère, le CNAP ou les pôles régionaux.

Tous les acteurs culturels demandent la sanctuarisation de lignes du pass culture à hauteur de 5 ou de 10 %. Il me paraît difficile d’accéder à leurs demandes, d’autant plus que le pass culture est un outil d’autonomisation. Pourquoi empêcher un jeune de consacrer ses

300 euros à l'achat d'une guitare ? Je suis donc très réservée sur le côté prescriptif du pass culture et il serait, de plus, impossible de satisfaire tous les secteurs.

Je suis très attentivement la situation des intermittents avec ma collègue Élisabeth Borne. Je n'ai pas d'inquiétude en raison de la prolongation de l'année blanche et des mesures d'accompagnement que nous avons mises en place. Nous manquons même d'intermittents dans certains secteurs !

La maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments a été rendue aux propriétaires. Pour atténuer les conséquences défavorables de cette réforme, le code du patrimoine prévoit que les DRAC peuvent assurer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à titre gratuit. Certaines DRAC y parviennent, d'autres rencontrent des difficultés compte tenu de leurs effectifs très faibles en ingénieurs des services culturels et en techniciens des bâtiments de France. Les DRAC peuvent également aider les propriétaires privés et les collectivités à assurer leur rôle de maître d'ouvrage en participant par subvention au coût du recrutement d'une AMO privée.

La situation des effectifs des personnels techniques des DRAC est sensible et fait l'objet de mon attention constante. Le recrutement est complexe et les départs à la retraite à venir exigent l'organisation de concours pour assurer les remplacements. Le ministère a également engagé un plan pour résorber la vacance d'emplois et mieux répondre aux besoins sur l'ensemble du territoire. En 2020, sur les 30 ETP obtenus pour accompagner la déconcentration, 7 postes ont été consacrés au renforcement de certaines UDAP. Je souhaite, qu'à côté de l'offre de l'État, les collectivités territoriales développent une offre propre pour la réalisation des études préalables aux travaux.

Il est peut-être excessif d'affirmer que nous ne faisons pas la publicité du FIP car il manquerait de moyens. C'est un outil utile et novateur, intégralement déconcentré. Il associe les régions et permet un soutien renforcé de l'État, jusqu'à 80 %, sous réserve d'une participation financière des régions de 15 %, 5 % en Outre-mer. Toutes les régions métropolitaines, à l'exception de la Normandie, se sont engagées avec l'État et 500 opérations ont été financées. Les communes de moins de 2 000 habitants représentent 65 % des bénéficiaires du FIP. Pour répondre à ce succès, sa dotation est portée de 15 à 16 millions d'euros. Cette augmentation est mesurée pour préserver l'effet de levier des crédits de l'État.

Enfin, nous sommes évidemment très attentifs à la sortie du territoire des trésors nationaux. À ce jour, je n'observe pas de multiplication inquiétante du nombre de demandes de certificats, qui est compris entre 10 000 et 11 000 par an. Ce chiffre a baissé en raison de la crise sanitaire et de la hausse des seuils de valeur. Néanmoins, d'importants trésors nationaux sont actuellement en attente d'acquisition et malgré nos efforts, ils ne pourront pas tous rejoindre les collections publiques. Les montants en jeu sont phénoménaux, un Rembrandt est par exemple estimé entre 175 et 180 millions d'euros. Une seule œuvre pourrait absorber la capacité d'achat d'un établissement public. Les musées ne ménagent pas leurs efforts pour trouver des mécènes ou organiser des opérations participatives et nous suivons la situation avec la plus grande attention comme nous l'avons fait pour le Baiser de Brancusi.

M. Laurent Lafon, président. – Merci madame la ministre. Je donne la parole à mes collègues pour une nouvelle série de questions en les invitant à être synthétiques.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Le budget consacré au patrimoine est en augmentation de 200 millions d'euros par rapport à 2021 et les investissements prévus par le

plan de relance sont nécessaires voire vitaux. Certains opérateurs risquent de connaître une situation encore plus difficile qu'en 2020. L'ouverture partielle ne leur a pas permis de réaliser des économies comme lors du premier confinement où les activités étaient totalement arrêtées. Le public ne revient que très progressivement du fait d'une jauge stricte et l'absence des touristes étrangers pèse toujours. Les grands musées parisiens, dont le modèle économique repose largement sur l'autofinancement, sont particulièrement concernés par cet arrêt du tourisme international qui représentait, avant la crise, 75 % des visiteurs. La RMN-Grand Palais dépend à 76 % de ses ressources propres et le musée du Louvre à 63 % comme nous l'a indiqué sa nouvelle présidente Mme des Cars.

Des ruptures de trésorerie ont dû être anticipées, par exemple avec le versement pour les travaux du Grand Palais du PIA dès le mois de juillet. Par ailleurs, malgré le soutien de l'État, les pertes du musée du Louvre ne sont qu'à moitié couvertes. Cette situation doit nous amener à réfléchir sur le modèle économique de ces grands établissements.

Je souhaite également évoquer la baisse de fréquentation de l'Opéra de Paris, qui traverse une période difficile et rencontre d'importants problèmes de trésorerie. Il a été contraint de stopper le projet d'aménagement d'une salle modulable. Pouvez-vous faire le point sur la situation de l'établissement à partir du rapport qui vous a été remis par messieurs Tardieu et Hirsch ? Pouvez-vous nous confirmer qu'un accompagnement financier supplémentaire est envisagé dans le cadre du second projet de loi de finances rectificative (PLFR) ?

Enfin, le Grand Palais a renoncé à des transformations dispendieuses pour se concentrer plus raisonnablement et à la demande du gouvernement sur les aménagements indispensables. Pouvez-vous préciser l'état d'avancement des travaux et l'utilisation du budget attribué, qui reste stable malgré la transformation du projet initial ?

Mme Sonia de La Provôté. – Pour le patrimoine, vous avez répondu sur le FIP et sur l'AMO. Sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), malgré l'augmentation de son budget, nous nous attendons à un embouteillage des demandes. Comment allez-vous suivre les compétences en matière d'études archéologiques sur le terrain ? Les référents ruralité, annoncés au sein des DRAC par l'Agenda rural pour accompagner les questions patrimoniales, ont-ils été mis en place ?

Les conseils locaux des territoires pour la culture (CLTC) peinent à s'installer dans certaines régions. Comment envisagez-vous d'accompagner les politiques publiques dans les territoires et la mise en place de ces CLTC ? Pourquoi ne pas prévoir une part de co-construction entre les DRAC et les collectivités locales et de co-financement des politiques culturelles ? En effet, entre les labels et les appels à projets, il ne reste qu'une portion congrue pour les initiatives locales.

Enfin, le nombre d'étudiants dans les écoles d'architecture stagne, alors qu'elles forment à des métiers d'avenir sur lesquels repose une partie des enjeux environnementaux.

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage l'interrogation de Céline Boulay-Espéronnier sur la pérennité du modèle économique des grands opérateurs. La politique de mécénat est soumise à des contraintes très difficiles à gérer pour les établissements. Il n'est par exemple pas aisé de faire financer une nouvelle salle sur les arts byzantins par l'Azerbaïdjan qui exposera du mobilier arménien.

La crise du Covid a révélé une fragilité sous-jacente. Par ailleurs, une partie du mécénat se dirige vers des structures privées, au détriment des établissements publics. Je crains que les soutiens exceptionnels de l'État deviennent pérennes et votre ministère soit contraint de négocier avec Bercy, qui vous demandera la fin de ces dispositifs exceptionnels qui sont structurellement indispensables pour ces grands opérateurs.

Dans ce contexte, je m'interroge sur l'opportunité de transformer le mobilier national en établissement public, ce qui le soumettra lui aussi à des contraintes de recherche de ressources propres.

Enfin, j'ai assisté la semaine dernière au Collège de France à un hommage rendu à Jack Ralite. Grâce à son initiative, pendant des années, des professeurs au Collège de France sont allés à Aubervilliers pour présenter leurs recherches. C'est un magnifique exemple d'intermédiation culturelle qui va vers ceux qui n'ont pas l'habitude de fréquenter ce niveau de savoir. Je considère que le pass culture est à l'inverse de cette démarche et je ne suis pas certain que nous puissions trouver la même révélation dans une forme de consommation culturelle sans intermédiation.

M. Julien Bargeton. – Je me félicite de ce budget historique qui dépasse pour la première fois 4 milliards d'euros. Les crédits de la mission Culture ont progressé de 500 millions d'euros en cinq ans et de 8 % en 2022.

Sur la mission Livres, Médias et industries culturelles, la progression est de près de 12 % et le plan de relance apporte 600 millions d'euros supplémentaires.

Je vous félicite pour cet effort, pour le Fonpeps et l'emploi dans le secteur de la culture et pour votre engagement dans le secteur culturel.

Le Centre national de la musique (CNM) devrait retrouver en 2023 un étiage normal et il a besoin de ressources pérennes, notamment à la suite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur les droits à répartir. Quelles sont les pistes pour le financer à long terme ?

La conservation de la presse de la III^e République est un projet porté par la Bibliothèque nationale de France (BnF) qui présente un intérêt patrimonial et historique majeur. Pouvez-vous nous rassurer sur ce projet ?

Enfin, le jeu vidéo est un domaine très concurrentiel de l'excellence française. Le crédit d'impôts dont il bénéficie est parfois attaqué alors qu'il semble efficace. Pouvez-vous nous communiquer des éléments objectifs sur son efficacité, notamment en termes de création d'emplois ? En effet, le secteur du jeu vidéo a un lien très fort avec l'innovation et nous devons le défendre et l'encourager.

Mme Marie-Pierre Monier. – La mission de service public de l'Inrap est revalorisée de 2 %, aux dépens des subventions destinées aux services d'archéologie départementaux agréés et grâce au transfert des moyens du département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) en provenance du programme 361 de la mission culture. Or, l'archéologie préventive a été perturbée par la crise sanitaire et a besoin de moyens.

Dans le cadre des crédits restant du plan de relance, la ligne de 10 millions d'euros destinée à aider les collectivités territoriales peut-elle être sollicitée pour aider les communautés de communes à financer des travaux de fouilles et d'archéologie préventive ?

Par ailleurs, les crédits alloués aux sites patrimoniaux remarquables stagnent depuis 2018. Pourquoi cette enveloppe n'a-t-elle pas évolué ?

Enfin, le bleu budgétaire du programme 131 prévoit la transition du mobilier national d'un service à compétence nationale vers un statut d'établissement public à caractère administratif. Comment les partenaires sociaux appréhendent cette évolution et quel est pour vous l'intérêt de ce changement ?

Je vous remercie également pour l'entrevue que nous avons eue sur le patrimoine culturel immatériel. Avez-vous retenu quelques-unes de nos propositions ?

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – La compensation des pertes de recettes des opérateurs sera examinée dans le cadre de la LFR qui sera examinée d'ici la fin de l'année. Ces pertes s'élèvent à 969 millions d'euros.

Pour les établissements du programme 175, nous allons mobiliser 169 millions d'euros répartis de la manière suivante :

- Le CMN 30 millions d'euros ;
- La Villette 24 millions d'euros ;
- Le Louvre 53 millions d'euros ;
- Le musée d'Orsay 18 millions d'euros ;
- Le Grand Palais 12 millions d'euros ;
- Le musée Rodin 5 millions d'euros ;

Sur le programme 361, Universcience bénéficiera de 23 millions d'euros.

Pour le programme 131, la Philharmonie recevra 8 millions d'euros, l'Opéra de Paris 25 millions, la Comédie française près de 6 millions, Pompidou 1 million, le Palais de Tokyo 709 000 euros, le musée de Sèvres 320 000 euros et l'Odéon un million d'euros.

Nous verserons donc aux opérateurs un total de 234 millions d'euros.

La salle modulable de l'Opéra de Paris n'a pas été abandonnée sous l'effet de la crise mais après évaluation des besoins structurels de l'établissement. J'ai en effet demandé un rapport de travail à Georges-François Hirsch et à Christophe Tardieu et j'ai engagé des échanges avec la direction et le conseil d'administration de l'Opéra de Paris pour construire une nouvelle feuille de route.

À l'issue de ces échanges, j'ai demandé à Alexander Neef d'engager, en étroite collaboration avec les représentants du personnel, la réforme du modèle artistique, économique et social de l'Opéra de Paris. Le projet stratégique s'articule autour des priorités suivantes : faire évoluer les méthodes de programmation artistique et la planification pour

mieux maîtriser en exécution les coûts de production et la masse salariale variable ; redéfinir l'organisation des services et des règles de fonctionnement pour réduire les charges fixes ; retrouver progressivement les recettes perçues avant la crise sanitaire ; revenir en 2024 à un budget équilibré. En contrepartie de ces efforts, l'État maintient son important soutien et les crédits initialement dédiés au projet de salle modulable seront utilisés pour la transformation de l'établissement. Enfin, ses moyens seront consolidés avec la hausse de 0,9 million d'euros de la subvention de fonctionnement et de 3,5 millions d'euros de la subvention d'investissement. Le projet global sera validé par les tutelles dans les prochaines semaines.

Pour le Grand Palais, l'enveloppe budgétaire de 470 millions d'euros est strictement respectée. Il est totalement fermé depuis le 12 mars et le Grand Palais éphémère a été inauguré le 9 juin. Il remplit parfaitement ses fonctions et les travaux se déroulent selon le coût d'objectif et le calendrier prévus.

Dans le cadre du plan de relance, les crédits de l'Inrap ont été abondés de 20 millions d'euros au titre des missions non concurrentielles. Cet établissement contribue parfaitement à la relance économique et à l'aménagement du territoire. Il fait face à une augmentation de 20 % de l'activité de diagnostic. La trajectoire de redressement est confirmée par la hausse du chiffre d'affaires, les charges sont maîtrisées et son éligibilité au crédit impôts recherche est confirmée. Plusieurs réformes de fond sont menées, comme la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, la réduction des implantations ou le redressement des prix de vente. En 2022, la subvention progressera de 1,5 million d'euros au titre de la réforme indemnitaire des agents contractuels sur le secteur non concurrentiel.

Pour les écoles d'architecture, l'effort budgétaire 2022 est sans précédent, avec 8,2 millions d'euros sur le programme 361. Par ailleurs, dix emplois supplémentaires seront dégagés en gestion pour poursuivre le renforcement des effectifs. Les écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) bénéficient de 60 millions d'euros dans le cadre du plan de relance. Elles doivent se mettre en ordre de marche pour la bonne mise en œuvre de la réforme de 2018 et occuper une place centrale dans la définition et la diffusion des solutions pour la transition écologique et sociale des bâtiments. J'ai remis hier l'écharpe de commandeur des Arts et Lettres à Mme Lacaton et à M. Vassal qui ont obtenu le prix Pritzker et qui sont les chantres de cette nouvelle façon de considérer l'architecture.

Le Mobilier national est une institution de référence pour les métiers d'art et de design. Ses ateliers perpétuent un savoir-faire d'excellence. La transformation de ce service à compétence nationale en établissement public à caractère administratif est en cours. Un rapport de la Cour des comptes et le rapport parlementaire « France métiers d'excellence » ont montré la nécessité de faire évoluer son statut pour valoriser son utilité sociale en libérant les leviers de modernisation. Un effort supplémentaire de 4,5 millions d'euros et de 10 ETP est porté au PLF 2022 afin d'accompagner cette transformation et porter une nouvelle ambition pour le rayonnement des savoir-faire français et engager le schéma directeur de cet établissement.

Cette réforme est nécessaire. Les organisations syndicales craignaient qu'elle se déroule à budget et à emplois constants, ce n'est pas le cas !

Un arrêt de la CJUE a reporté durablement la contribution des organismes de gestion collective au financement du CNM. Nous devons explorer d'autres solutions pour créer une plus grande symétrie entre les acteurs du spectacle et ceux de la musique enregistrée. L'une d'entre elles serait la taxation des ventes de musique, notamment par

abonnement. Elle l'aurait l'avantage de permettre, comme pour le spectacle, la taxation de la filière par et pour elle-même. Il est un peu tôt pour que le ministère se positionne sur ce dossier, que je suis avec la plus grande attention.

À travers la collection des journaux de la III^e République, vous posez le problème de la numérisation des collections de presse de la BnF qui sont les plus vastes et les plus anciennes du monde avec 270 000 titres de presse. Une grande partie des collections est menacée de disparition et la numérisation est la seule solution. Pour accélérer ce chantier, la BnF a besoin de 80 millions d'euros sur six ans. La numérisation des contenus culturels fait partie des dispositifs financés par le PIA4. La BnF pourra donc candidater en 2022 à un financement à ce titre, sous réserve qu'elle en remplisse les critères.

Le fonds d'aide aux jeux vidéo dispose d'un budget limité de 4 millions d'euros et la dépense fiscale du crédit d'impôts jeux vidéo a atteint en 2020 63 millions d'euros. Pour approfondir la connaissance statistique du secteur, les ministères de la culture et de l'économie ont publié cette année une étude sur le tissu économique et la compétitivité de la filière. L'industrie française du jeu vidéo s'est considérablement renforcée avec 1 000 entreprises actives sur l'ensemble du territoire qui emploient 12 000 personnes. La France se distingue par la qualité de ses formations, la créativité de ses studios mais le secteur fait face à deux défis majeurs. La consommation culturelle s'inscrit de plus en plus dans un environnement tout numérique. Il bénéficie de la confiance d'investisseurs extra-européens et connaît une très forte accélération du mouvement de consolidation industrielle, ce qui pose la question de l'indépendance du modèle français. Enfin, le jeu vidéo sera au cœur du plan France 2030.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne la parole à Jean-Raymond Hugonet pour les crédits de l'audiovisuel, puis à Michel Laugier pour la presse et enfin à Jérémy Bacchi pour le cinéma.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Il y a maintenant six ans, en 2015, notre commission avait proposé une réforme « clé en main » de l'audiovisuel public, portant à la fois sur la gouvernance avec la création d'une holding et sur son financement avec la création d'une taxe universelle « à l'allemande ».

Au terme de ce quinquennat, nous sommes au regret de constater que rien n'a avancé. La réforme de la gouvernance a été abandonnée en mars 2020 et celle du financement a été chaque année reportée, suscitant aujourd'hui une inquiétude réelle et grandissante chez les différents acteurs.

Alors que les médias privés se regroupent pour essayer de résister à la concurrence des plateformes, comment expliquez-vous cette absence d'ambition du gouvernement pour le service public de l'audiovisuel tout au long du quinquennat ?

Concernant la réforme de la CAP, vous avez demandé que le rapport des inspections générales soit rendu en mai 2022. Compte tenu des échéances électorales et des contraintes inhérentes à la préparation du budget 2023, pensez-vous qu'il sera techniquement possible pour le prochain gouvernement d'inscrire cette réforme dans le PLF 2023 ou faudrait-il envisager une solution de transition consistant, par exemple, à maintenir en 2023 la CAP en l'état avec un rôle fiscal propre ?

Ma seconde question porte sur la chaîne jeunesse de France Télévisions, France 4. Alors que le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions adopté en début d'année prévoyait encore sa suppression, elle a été finalement maintenue au lendemain de l'adoption, par notre commission, d'un amendement prévoyant de l'inscrire dans la loi.

Pour autant, le budget de France Télévisions ne comporte aucune rallonge pour financer cette chaîne dont le coût est estimé entre 20 et 40 millions d'euros. Confirmez-vous, dans ces conditions, que le budget de France Télévisions pourrait être en déficit en 2022, du fait de cette charge nouvelle non compensée ?

Enfin, vous avez annoncé la création d'une offre numérique commune à France 3 et à France Bleu avec une structure partagée. Pouvez-vous préciser le cadre juridique de cette coopération ? S'agira-t-il d'un groupement d'intérêt public ? Quel sera son périmètre ? Cette structure comprendra-t-elle l'ensemble des moyens humains de France Bleu et des antennes régionales de France 3 ou seulement une équipe restreinte, dédiée à cette nouvelle offre numérique ?

M. Michel Laugier. – La mauvaise volonté de Google à jouer le jeu de la négociation sur les droits voisins est dorénavant établie par une décision d'une sévérité inédite de l'Autorité de la concurrence en date du 23 juillet dernier. Or les échos que nous en avons semblent montrer que l'incitation à une négociation de bonne foi n'est pas suivie d'effet. Google a-t-il réglé les 500 millions d'amende ? Les astreintes ont-elles commencé à tomber ou bien sommes-nous dans un jeu qui, manifestement, ne mène nulle part ?

Comme d'autres secteurs, la presse subit une forte hausse du prix des matières premières. Le papier a augmenté de 25 % à 30 %, quand il est disponible, et les emballages de 50 %. Je constate que les incitations mises en place avec l'éco-contribution ne sont pas suffisantes puisque tout semble finir en carton. Madame la ministre, quelle solution pourrions-nous proposer à ce secteur déjà fragile avant la crise et désormais aux abois ?

M. Jérémie Bacchi. – Le secteur du cinéma a plutôt bien résisté à la crise grâce au soutien massif de l'État. Cependant, le secteur manque de techniciens et de scénaristes pour la relance de la production. Vous avez évoqué un chiffre de 600 millions d'euros, dont 100 millions dédiés à la formation. Pouvez-vous préciser l'affectation de ces crédits ?

Par ailleurs, le CNC va ouvrir ses aides aux nouveaux diffuseurs. Ce soutien représentera environ 30 millions d'euros chaque année. Si le CNC a mis en place un fonds sélectif de 5 millions d'euros, il subsiste un écart de 25 millions d'euros qui n'est pas compensé. Comment cet écart sera-t-il compensé dans les années à venir ?

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – L'analyse des travaux réalisés sur la CAP constitue un élément de perplexité. L'énumération de mon propos liminaire n'était pas hiérarchisée et les propositions de réforme doivent être jugées à l'aune d'une grande impopularité et d'un défaut d'acceptation de l'opinion publique.

La holding avait pour objectif d'améliorer les coopérations entre les sociétés de l'audiovisuel public mais je pense que ces coopérations peuvent être mises en œuvre sans structure chapeau, qui aurait été source de conflit et de dépenses supplémentaires (président, directeur, secrétaires, frais de fonctionnement, etc.). Par ailleurs, elle était rejetée par l'ensemble des personnels des différents établissements.

Le rapprochement entre France 3 et France Bleu est essentiel. Il s'est concrétisé avec la mise en place de matinales communes depuis janvier 2019. Leur généralisation est prévue à l'horizon 2023. Les contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions et de Radio France engagent les deux sociétés à amplifier la coopération de leurs réseaux régionaux qui se concrétise par l'offre numérique de proximité. Il y aura donc un grand média numérique de la vie locale au plus tard à la fin du premier trimestre 2022. Sur proposition des deux entreprises, le gouvernement leur a demandé de porter et de piloter cette offre de manière paritaire, à travers une structure légère et opérationnelle, qui prendra la forme d'un groupement d'intérêts économiques (GIE). Ce GIE sera chargé de piloter l'offre éditoriale, de définir la marque et de porter la plateforme technologique.

Radio France et France Télévisions, au cours d'une réunion de travail avec le Premier ministre, nous ont fait part de leur intention de multiplier les initiatives communes de terrain, notamment dans le cadre de la couverture des échéances électorales. Par ailleurs, je les ai invitées à engager une réflexion sur l'approfondissement de leur coopération avec un objectif d'accroissement de l'offre de proximité en télévision et en radio, d'amélioration de son exposition et d'accroissement du maillage territorial des deux réseaux. Le résultat de cette réflexion a vocation à être inscrit dans la prochaine génération des contrats d'objectifs et de moyens.

La mission commune de l'IGAC et de l'IGF devra tenir compte de ces objectifs et identifier une ressource permettant d'accompagner l'enrichissement de cette offre de proximité.

Pour l'amende infligée à Google par l'Autorité de la concurrence (ADLC), le recouvrement des sanctions pécuniaire est du ressort de la direction générale des Finances publiques (DGFIP). À notre connaissance, le titre de perception a été émis. Je précise également que le produit des amendes dressées pour sanctionner le non-respect des injonctions prononcées par l'ADLC alimente le budget général de l'État. Il ne peut être affecté à la réparation du préjudice subi par l'une des parties.

La hausse des prix du papier et ses conséquences pour la presse ne sont pas directement de mon ressort mais de celui du ministre de l'Industrie. Vous en connaissez les raisons structurelles, restructuration de la filière papetière, fortes tensions sur le marché du papier recyclé, mais aussi des raisons conjoncturelles, forte reprise de l'activité économique mondiale, hausse globale du prix des matières premières, de l'énergie.

Le plan France 2030 prévoit 300 millions d'euros pour doter notre pays d'infrastructures de production de niveau international. De nombreux professionnels ont été interrogés et ils nous ont indiqué qu'ils avaient besoin de nombreux studios adaptés aux techniques nouvelles de production audiovisuelle. L'objectif est de faire émerger quelques grandes infrastructures dans des territoires stratégiques. Le président de la République a fait une première annonce pour le site de Marseille, qui dispose déjà d'un écosystème de studios qu'il faut adapter. Nous pensons aussi à la région parisienne et à Lille.

Un volet de 100 millions d'euros est consacré à la formation. Sur les 20 meilleures écoles du monde, 4 sont françaises, dont l'école des Gobelins, la Femis ou l'école Louis Lumière.

Notre ambition est de pallier la pénurie d'auteurs, de techniciens, de cadres de production, d'ingénieurs, de webdesigners, de codeurs ou de logisticiens. Nous voulons aussi

développer des formations plus courtes, centrées sur l'apprentissage. J'ai passé une matinée à la Ciné Fabrique de Lyon, 50 % des étudiants sont boursiers et certains entrent sans le bac. Nous devons pousser la démocratisation de ces métiers.

Enfin, 200 millions d'euros sont destinés aux technologies de réalité virtuelle et augmentée. La production directe de contenus audiovisuels en bénéficiera. J'ai vu à Chaillot le spectacle de Blanca Li en réalité virtuelle, c'est impressionnant. Il y a là une source extraordinaire de création et de divertissement. Ces technologies peuvent profiter à l'ensemble du secteur culturel, avec la visite de musées, de sites patrimoniaux ou de sites naturels exceptionnels.

Pour le spectacle vivant en streaming, il faut imaginer d'autres produits et ne pas se contenter de planter deux caméras sur une scène. Il existe une collaboration très intéressante entre le Châtelet et la troupe (la)horde de Marseille et la mode peut également bénéficier de ces nouvelles technologies.

Enfin, les grandes plateformes participeront à la création française à hauteur de 20 à 25 % de leur chiffre d'affaires grâce à la publication du décret sur les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD). C'est une première étape historique et la contrepartie de ces obligations nouvelles est l'accès à des aides du CNC. Les services du CNC ont travaillé à l'ouverture progressive des soutiens, en concertation avec les producteurs audiovisuels et les plateformes. Le conseil d'administration du CNC a voté vendredi dernier la création d'un fonds de soutien sélectif pour les producteurs qui travaillent avec les plateformes. Cette avancée est conditionnée à l'acceptation du décret SMAD dans toutes ses composantes.

Mme Laure Darcos. – Sur le spectacle vivant, les jauges sont revenues à 75 %. La crise sanitaire a amplifié la règle selon laquelle les producteurs doivent rembourser les places des spectacles annulés ce qui a considérablement fragilisé le secteur, étranglé par le remboursement de la billetterie. Quelles seraient les pistes pour améliorer la situation ?

Vous n'avez pas abordé les problèmes de harcèlement rencontrés dans certaines écoles d'architecture.

Enfin, dans le cadre de la recherche, j'ai réalisé un focus sur la culture scientifique. J'ai constaté qu'à Universcience ou au Muséum d'histoire naturelle, les particuliers reviennent mais pas les groupes scolaires. Je vous demande de nous appuyer auprès du ministère de l'éducation nationale pour que les groupes scolaires retournent dans les musées et dans les salles de spectacle. Nous n'amènerons pas nos jeunes à aimer la science si nous ne les envoyons pas à Universcience.

M. David Assouline. – En 2018, les ressources de l'audiovisuel public ont diminué de 39 millions d'euros, de 35 millions en 2019, de 70 millions en 2020 et en 2021 et le budget 2022 prévoit une nouvelle diminution de 18 millions. Sur le quinquennat, la dotation à l'audiovisuel aura baissé de 240 millions d'euros.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – La baisse est de 5 %.

M. David Assouline. – Les ministres successifs ont tous assuré que l'audiovisuel public était absolument nécessaire pour la démocratie, l'information, pour les investissements dans la création. Or, je constate que ces baisses vont à l'encontre de ces déclarations. Pendant plusieurs années, l'État nous a expliqué que l'offre publique était pléthorique et que France 4

pouvait être supprimée. Aujourd'hui France 4 est maintenue, avec une offre un peu différente, mais sans accompagnement budgétaire. Soit cette chaîne ne coûtait pas très cher, soit il manque 30 millions dans le budget pour la financer. Comment justifiez-vous le maintien de France 4 tout en diminuant le budget de France Télévisions ?

Sur la redevance, je suis très inquiet. Je pense que le ministère de la culture sous-estime l'action de Bercy, qui semble freiner toute réforme. Or, en l'absence de réforme, la suppression de la taxe d'habitation va plonger l'audiovisuel dans un gouffre puisqu'il n'y aura plus de recettes. Dans ces conditions, la proposition de certains candidats à l'élection présidentielle de privatiser l'audiovisuel public prendra corps. Si aucune décision n'est prise, l'audiovisuel public sera fragilisé. Ce n'est pas une accusation, c'est un avertissement. Je prends date et malheureusement la réalité ne m'a jamais donné tort sur ce type de prévision.

J'aimerais en savoir plus sur la mission que vous avez confiée à l'IGAC et à l'IGF. À quel moment ses travaux débiteront-ils ? Qui la compose ? Quand les parlementaires seront-ils sollicités ?

Plusieurs ministères ont nommé une mission pour travailler sur la question des concentrations. J'ai le sentiment que nos réflexions ne vont pas dans le même sens et nous allons créer une commission d'enquête. Nous pouvons considérer que les hyperconcentrations présentent un danger et qu'il faut les évaluer ou estimer que la réglementation est caduque car il est nécessaire de permettre plus de concentrations, pour que les acteurs soient mieux positionnés par rapport aux plateformes. Certains pensent que c'est la meilleure manière de répondre aux géants. Comme nous ne disposerons jamais de géants à la hauteur d'Amazon, je suis convaincu que nous devons mettre en avant d'autres atouts, comme la pluralité et la diversité de l'offre.

Quel est l'objectif du gouvernement ? Adapter la législation pour permettre plus de concentrations ou conserver la loi de 1986 ?

Mme Monique de Marco. – Je vous remercie, madame la ministre, pour cette annonce sur l'offre numérique locale. Sera-t-elle gérée au niveau local ? En effet, je me souviens de la suppression de certaines stations locales de FIP qui assuraient une information de proximité.

Par ailleurs, quel sera le budget consacré à cette nouvelle offre ? Bénéficiera-t-elle de nouveaux moyens ou d'une nouvelle répartition de moyens déjà alloués ? Les syndicats de France Télévisions nous ont en effet alertés sur un manque de moyens financiers et humains.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture. – Je considère que le service public de l'audiovisuel bénéficie de moyens puissants. La trajectoire de diminution a été modérée, 5 % sur ensemble du quinquennat et elle a tenu compte de la capacité de réorganisation et de réforme de ce secteur. Il a également bénéficié de 73 millions d'euros pour compenser les effets de la crise sanitaire.

Grâce à une réorganisation modérée, il remplit l'intégralité de ses missions, taille des croupières à l'audiovisuel privé et a conservé la même capacité de création.

La mission conjointe de l'IGAC et de l'IGF sur la CAP a été lancée fin octobre. Nous les réunirons prochainement pour examiner la manière dont elles vont s'emparer de ce sujet et associer les parlementaires à leurs travaux.

Sur la concentration des médias, nous pouvons effectivement nous interroger sur l'efficacité des textes dont nous disposons. La loi du 30 septembre 1986 ne traite que de la diffusion hertzienne et de la presse papier et ne concerne que les concentrations horizontales, comme celle de TF1 et de M6, mais pas les concentrations verticales entre la production, la distribution et la diffusion. Nous devons réfléchir à de nouveaux textes, sur un terrain vierge, ce qui demande un très gros travail.

J'ai rappelé à l'Assemblée nationale le calendrier de l'étude du projet de rapprochement entre TF1 et M6, qui aboutira ou non fin 2022. Les instances représentatives du personnel ont voté à l'unanimité pour cette fusion. Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) mène des auditions et rendra son avis dans le courant du premier semestre 2022. Enfin, l'Autorité de la concurrence, qui étudie l'impact de cette fusion sur le marché publicitaire, se prononcera à l'été 2022. Si elle est créée, la nouvelle entité devra vendre trois de ses dix chaînes et je serai très attentive au respect des différentes échéances.

La gestion de l'offre numérique locale sera de la responsabilité de France Télévisions et de Radio France.

Des mécanismes permettent de transformer les remboursements de billetterie en avoirs sur des spectacles à venir.

Sur les ENSA, les questions de harcèlement font l'objet d'une action spécifique du ministère. Nous avons lancé une mission de l'IGAC et de l'inspection de l'enseignement supérieur pour évaluer les techniques de charrette, extrêmement violentes pour les étudiants.

Enfin, vous avez raison, les Français manquent singulièrement de culture scientifique. Les grands établissements comme Universcience sont bien adaptés pour répondre à cet enjeu et je suis favorable à ce que les écoles retournent dans les établissements culturels. Pour autant, vous avez souligné l'effet contre-productif de certaines déclarations ministérielles que je me garderais bien de prononcer.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie 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.

La réunion est close à 19 h 15.

Mercredi 10 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'enseignement scolaire - Examen du rapport pour avis

M. Jacques Gasparrin, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». – Les crédits de la mission « Enseignement scolaire », hors enseignement agricole, s'élèvent en 2022 à 76,25 milliards d'euros. Cela représente une augmentation d'1,47 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021, soit une

hausse de 2,47 %. Ainsi, sur l'ensemble du quinquennat, ces crédits auront augmenté de 6,17 milliards d'euros, soit 8,8 %.

Dans ce budget pour 2022, 726 millions d'euros traduisent la priorité du Grenelle de l'éducation en faveur de la revalorisation des salaires du personnel de l'Éducation nationale. Je ne reviendrai pas sur ces mesures, détaillées par M. le ministre lors de son audition de la semaine dernière. Toutefois, je voudrais souligner que 58 % des professeurs et assimilés bénéficieront d'une prime « Grenelle » en 2022. De plus, 55,8 millions d'euros seront consacrés à la revalorisation des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) en 2021 et 2022. Dans son ensemble, le PLF pour 2022 consacre 3,5 milliards d'euros en faveur de l'école inclusive.

De manière générale, je salue ce budget. Toutefois, je souhaiterais attirer votre attention sur certains points auxquels nous devons nous montrer vigilants.

Pour la première fois depuis le début du quinquennat, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) n'augmentera pas dans le premier degré, alors que le dédoublement des classes de grande section en réseaux d'éducation prioritaire (REP) et REP+ n'est pas achevé.

En outre, le plafonnement à vingt-quatre élèves, hors éducation prioritaire, en grande section de maternelle, CP et CE1 doit encore être mis en œuvre dans 14 % des classes d'ici la rentrée scolaire 2022. Je salue bien sûr cette volonté d'améliorer les conditions d'apprentissage des savoirs fondamentaux dans les classes charnières. Néanmoins, nous devons être attentifs aux possibles effets de bord, et notamment aux capacités de remplacement des enseignants et directeurs d'école, y compris pour des absences de courte durée.

Le ministère table sur une baisse démographique de 75 000 enfants dans le primaire dès 2022 pour résoudre cette équation entre ETP constants et promesse d'une amélioration du taux d'encadrement pour les grandes sections, CP et CE1. Il nous reste à espérer que cette équation se révèle juste !

La situation est particulièrement tendue dans le secondaire, qui est au cœur de la « bosse démographique ». En effet, au collège et au lycée, 46 400 élèves supplémentaires sont accueillis en cette rentrée 2021. Depuis 1996, il n'y a jamais eu autant d'élèves au collège que cette année.

Face à cette augmentation, le nombre d'ETP du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » restera stable en 2022. Néanmoins, 410 ETP d'enseignants seront supprimés au profit de la création de 350 postes de conseillers principaux d'éducation (CPE). De plus, 60 postes supplémentaires d'inspecteurs sont prévus afin de renforcer les contrôles dans le cadre des écoles hors contrat et de l'instruction en famille. La création de 60 postes similaires est également budgétée pour le premier degré.

Certes, le surinvestissement dans le primaire profitera également au secondaire, qui accueillera ainsi des élèves mieux formés. Par ailleurs, le taux d'encadrement baissera mécaniquement pour des raisons démographiques et ce, dès 2022.

Je comprends le raisonnement politique qui consiste à allier renforcement du niveau des élèves et gestion à long terme de l'emploi public. Il peut cependant créer des tensions à court terme. J'avais d'ailleurs alerté l'année dernière sur le recours aux heures

supplémentaires qui semblait atteindre ses limites. Un élément de souplesse a toutefois été apporté par un décret du 12 octobre 2021, qui prévoit la possibilité pour les enseignants à temps partiel d'effectuer des heures supplémentaires.

Il faudra également nous montrer attentifs à la réforme du lycée qui, si elle ouvre le champ des possibles, rend plus que jamais nécessaire l'accompagnement des élèves dans leur orientation. À ce titre, je salue l'augmentation des crédits dédiés à l'information et à l'orientation, qui atteindront 339 millions d'euros en 2022. Toutefois, nous devons être vigilants quant à l'effectivité des heures d'orientation obligatoires et à l'accompagnement des jeunes.

Je souhaiterais à présent aborder un sujet particulier : le sport à l'école. Alors que le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse est devenu aussi ministère des sports, et dans la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris, il me semble intéressant de nous pencher sur cette thématique.

Et tout d'abord, je voudrais apporter une précision. La pratique du sport à l'école revêt deux formes principales : l'éducation physique et sportive (EPS) d'une part, qui est obligatoire et reste le seul enseignement à être dispensé à tous les niveaux de la scolarité ; et le sport scolaire d'autre part, pratique facultative d'un sport en marge du temps scolaire, qui dispose d'un lien fort avec l'école puisqu'elle est encadrée et animée par des enseignants, qui le font de façon bénévole dans le primaire, et obligatoire dans le secondaire.

Le renforcement de la pratique du sport à l'école semble faire l'objet d'une ambition politique et un rapprochement institutionnel a eu lieu : depuis le 1^{er} janvier 2021, les services déconcentrés de la jeunesse et des sports sont rattachés aux services académiques.

Sur le terrain, de nouveaux dispositifs émergent pour renforcer les passerelles entre l'éducation nationale et les acteurs du monde sportif. C'est le cas de « Génération 2024 » dont l'objectif est d'attribuer ce label à 20 % des écoles et établissements avant cette date.

Néanmoins, de nombreux freins demeurent au développement de la pratique sportive à l'école, notamment des difficultés qui résident au sein même de l'Éducation nationale. On observe un décalage très important entre les mesures annoncées et la réalité. Sur le papier, la France fait figure de bon élève en termes de volume d'heures d'EPS. Par ailleurs, le ministère a instauré un enseignement renforcé relatif à la pratique sportive dans le cadre de la construction du parcours professionnel des jeunes, à travers une nouvelle spécialité « éducation physique, pratiques et culture sportives » présente depuis 2021 dans la voie générale, et une mention complémentaire « animation et gestion de projets dans le secteur sportif » en 2018 dans la voie professionnelle. De plus, une unité facultative « secteur sportif » vient d'ouvrir à la rentrée 2021 dans cinq bacs professionnels.

Toutefois, la réalité est très différente sur le terrain, notamment au primaire. La Cour des comptes le soulignait en 2019 dans son rapport consacré au sport : « dans le primaire, l'EPS est une variable d'ajustement des emplois du temps ». D'ailleurs, le ministère estime l'horaire moyen d'EPS par semaine à une heure et demie, soit la moitié de ce que prévoient les programmes.

En outre, de nombreux enseignants du primaire ne se sentent pas armés pour dispenser cet enseignement. Le temps dédié à l'EPS dans la formation initiale et les modules

de formation continue a fortement diminué, et le nombre de conseillers pédagogiques EPS chargés d'accompagner les enseignants est en baisse.

Ce non-respect des horaires limite l'acquisition des compétences par les élèves, mais aussi leur découverte des différents sports. Or, pour de nombreux élèves du primaire, l'EPS reste la seule occasion de pratiquer un sport.

En ce qui concerne le sport scolaire, il est principalement développé au collège, et s'effondre lors du passage au lycée. De plus, des écarts importants existent entre les établissements et, si dans les collèges ruraux près d'un élève sur trois est licencié en sport scolaire, la moyenne nationale est de 24 %.

On observe deux principaux freins structurels au développement du sport à l'école. Le premier est un fonctionnement en silo. De manière paradoxale mais révélatrice, la circulaire du 26 juin visant à « mieux faire ensemble » et à « rapprocher l'ensemble des acteurs concernés » pour renforcer la pratique sportive à l'école a été rédigée et publiée sans concertation ; ni l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ni les associations de sport scolaire, ni les syndicats d'enseignants n'ont été consultés.

Pour les communes et leurs groupements, c'est d'autant plus dommageable que ce sont des partenaires essentiels puisque 80 % des infrastructures sportives leur appartiennent, qu'elles épaulent les enseignants du primaire par la mise à disposition d'éducateurs sportifs, et qu'elles fournissent le petit équipement sportif.

Un autre frein majeur est l'inégalité d'accès aux infrastructures sportives. À titre d'exemple, un tiers des classes élémentaires ne bénéficient pas d'une offre satisfaisante de bassins. Faute d'équipements suffisants, l'EPS et le sport scolaire se retrouvent en concurrence avec les clubs sportifs ou les particuliers pour l'utilisation de ces infrastructures.

Cette problématique est particulièrement sensible pour les écoles et établissements situés en zone rurale, où le déficit d'équipement demeure important. J'espère que les territoires ruraux ne seront pas oubliés dans la construction d'ici 2024 de 5 000 équipements sportifs de proximité promis par le Président de la République le 13 octobre 2021.

Enfin, quels moyens budgétaires apporte l'Éducation nationale pour promouvoir le sport à l'école ? La circulaire du 26 juin 2021 mentionnait deux savoirs fondamentaux, qui doivent notamment être portés par l'école : le savoir-nager, pour lequel le financement se fait par l'agence nationale du sport – aucun crédit en provenance de l'Éducation nationale n'étant prévu –, et le savoir rouler à vélo lancé en 2018, qui n'a bénéficié jusqu'au début de cette année d'aucun crédit. De l'aveu même du ministère, cela a freiné son déploiement. Enfin, le déploiement du label « Génération 2024 » - également mis en avant par cette circulaire – se fait à moyens constants.

Le budget alloué à la promotion de la pratique sportive est donc, dans sa très grande majorité, constitué par la valorisation budgétaire du temps d'enseignement. Les sommes sont significatives puisque, selon les estimations du ministère, elles représentent plus de 4,4 milliards d'euros.

Il s'agit d'ailleurs – hors mesures exceptionnelles prises dans le cadre de la crise sanitaire et du plan de relance – du principal poste de dépenses de l'État en faveur du sport.

Néanmoins, cette valorisation des crédits alloués par la mission « Enseignement scolaire » en faveur du sport interroge. En effet, le non-respect des heures d'EPS remet fortement en cause la valorisation du temps d'enseignement dans le primaire. Le budget alloué se rapproche donc davantage de 3,3 milliards d'euros, soit 25 % de moins que celui annoncé par les chiffres inscrits dans les documents budgétaires.

Le chemin à parcourir reste encore long pour atteindre les objectifs ambitieux du ministère en matière de renforcement de la pratique sportive des Français à travers le sport à l'école.

Toutefois, en ce qui concerne les crédits de la mission, qui augmentent de 2,47 % dans le PLF 2022, je vous propose d'y donner un avis favorable.

M. Laurent Lafon, président. – Les crédits de la mission étant de 76 milliards d'euros, une énumération exhaustive aurait été impossible, et je vous remercie d'avoir rendu votre présentation accessible en vous concentrant sur une thématique précise.

M. Max Brisson. – Jacques Gersperrin a présenté un rapport juste et équilibré sur un sujet qu'il maîtrise parfaitement, avec une attention particulière portée à l'EPS que je salue. En effet, on évoque trop souvent ce sujet par incantation, voire par injonction, sans entrer dans le fond de la question. Je vous remercie pour cette excellente synthèse sur une discipline souvent malmenée, qui sert parfois de variable d'ajustement au bouclage des programmes.

Les grandes orientations ont été largement discutées depuis cinq ans – le ministère de M. Blanquer dépassera bientôt en longévité celui de M. Fouché !, et nous les avons approuvées, notamment le dédoublement des classes en REP et REP+, le plafonnement des effectifs et l'école inclusive.

Je voudrais tout de même entrer dans le détail sur certains points afin d'obtenir des précisions du rapporteur, quand nous n'avons pu les obtenir du ministre... Tout d'abord, je m'interroge sur les conséquences, en termes de ressources humaines et d'effectifs, du processus de dédoublement des classes. Quelles conséquences sur le secondaire et l'école rurale ?

En ce qui concerne le plafonnement des classes, le territoire est-il couvert de façon homogène, France ultramarine comprise ? Le Président de la République a annoncé que ce serait le cas à la fin de son mandat ; qu'en est-il ?

J'ai reconnu les efforts du Gouvernement et du ministère sur l'école inclusive mais je commence à trouver inquiétant – pour ne pas dire agaçant – le décalage entre le discours extrêmement positif du ministre et la réalité du terrain, notamment le ressenti difficile des AESH. À ce titre, je me demande si la mise en place des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) n'a pas créé une dégradation des conditions d'exercice des fonctions des AESH. En tout cas, il me semble nécessaire de porter sur ce sujet un regard objectif, ce à quoi nous nous essayons avec Marie-Pierre Monier et Annick Billon, dans le cadre de la mission que vous nous avez confiée.

Enfin, pourriez-vous préciser les effets du Grenelle de l'éducation sur le budget actuel ? Et, au-delà des hausses de salaire, quels effets aura la mise en œuvre de la loi de finances pour 2022 sur la reconnaissance des professeurs ? Je rappelle que seuls 7 % des

professeurs français se sentent reconnus, contre 25 % au niveau de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Ici encore, le décalage est grand entre le discours ministériel et le ressenti des professeurs. Des mesures ont été annoncées ; commence-t-on à en observer les effets positifs ?

Après avoir entendu vos réponses, nous suivrons votre avis favorable sur les crédits de la mission.

Mme Annick Billon. – Le groupe Union Centriste suivra aussi l'avis du rapporteur, mais je voudrais revenir sur quelques éléments.

D'abord, il est difficile d'émettre un avis négatif sur ces budgets puisqu'on observe une augmentation substantielle cette année, et continue depuis cinq ans. De plus, les principales augmentations pour 2022 concernent les revalorisations salariales, ce qui est positif.

Néanmoins, je voudrais signaler quelques points de vigilance. Le dédoublement des classes est progressivement devenu réalité, mais il s'est opéré dans des conditions à géométrie variable, et selon la capacité des établissements. Il s'agit de budgets importants, de postes nombreux, et il semblerait nécessaire d'évaluer l'efficacité du processus et de savoir, sur le temps long, s'il apporte les résultats escomptés quant à la réussite des enfants. Leur trajectoire scolaire en sera-t-elle modifiée ?

En ce qui concerne les AESH, je partage les inquiétudes soulevées et observe la tendance qui consiste à remettre en cause la création des PIAL. Avec Max Brisson et Marie-Pierre Monier, nous conduisons en ce moment des auditions, et nous avons entendu hier des acteurs des PIAL des Pyrénées-Atlantiques et de la Drôme. Les propos tenus par les AESH et les PIAL sont très différents. Les PIAL ont été créés avec un objectif de revalorisation salariale, pour assurer une véritable formation et une reconnaissance du métier. Le message était beau. Mais les choses se passent-elles ainsi dans tous les territoires ? Les territoires de la Drôme et des Pyrénées-Atlantiques semblent assez vertueux en la matière mais qu'en est-il ailleurs ? Des décisions ont été prises, mais elles sont mises en œuvre de façon différente, en fonction des territoires, et les conditions de travail des AESH, l'accueil des élèves ou la place des familles ne sont pas les mêmes partout.

Par ailleurs, le ministre se dit très positif sur la réforme du lycée et la fin des sections. Toutefois, la génération 2021 a été la première à connaître cette réforme, et des questions importantes persistent quant aux attendus des études supérieures. Les professeurs disent ne pas avoir l'information afin d'orienter les élèves dans leurs choix. Ici encore, les perceptions diffèrent entre le ministère, les professeurs et les élèves, qui semblent perdus. Il faut évaluer ces spécialités et options, dont certaines ne sont pas proposées dans tous les territoires, ce qui pourrait créer un bac à deux vitesses et de fortes inégalités territoriales.

L'augmentation des effectifs du secondaire, conjuguée à la réforme du lycée, entraîne un manque de temps pour l'orientation. En effet, la réforme du lycée a profondément modifié les attendus, mais les professeurs font face à un déficit de temps pour accompagner les élèves. Le rapporteur a indiqué des budgets en augmentation ; seront-ils suffisants pour pallier ce déficit d'orientation ?

Concernant le sport à l'école, il existe une feuille de route très précise pour expliquer aux enseignants comment faire leur travail, ce qui me semble revenir à nier leurs

compétences et leur capacité à mutualiser des enseignements, à l'heure où l'on tente pourtant de revaloriser leur métier.

Enfin, l'accès aux équipements est à géométrie variable, notamment dans le cas de l'aisance aquatique et du savoir rouler. Or, aucun crédit ne semble fléché pour l'installation de ces équipements – sans évoquer les crédits nécessaires à leur entretien. Ces objectifs ne seront pas atteints sans budget...

Mme Marie-Pierre Monier. – La question du sport revêt aujourd'hui une importance particulière, à l'heure où notre pays s'apprête à accueillir les jeux Olympiques, mais au-delà, le sport reste une question de santé publique. Les interlocuteurs que nous avons interrogés dans le cadre de nos auditions ont souvent souhaité tirer la sonnette d'alarme sur plusieurs points, dont la suppression de 800 postes en EPS depuis le début du quinquennat, la dégradation de la qualité de la formation initiale en EPS et sa disparition en formation continue, les inégalités en termes d'infrastructures sportives sur le territoire. D'ailleurs, aucun recensement global de ces infrastructures n'existe. On sait en tout cas que les carences touchent plus spécifiquement les milieux ruraux, ce qui implique des coûts de déplacement pour les élèves.

Je salue la volonté du Gouvernement de faire du sport à l'école une priorité, mais pour l'heure je ne vois pas bien comment cela est mis en œuvre. Il faudrait mener une politique ambitieuse, s'engager dans une course de fonds, sur le temps long, au-delà du coup de projecteur apporté par les jeux Olympiques.

Il est rare qu'un seul ministre reste en place pendant toute la durée d'un quinquennat, mais rarement un ministre aura fait consensus contre lui à ce point ! Ce projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité de la politique menée depuis quatre ans. Les réalités constatées sur le terrain sont loin des discours d'affichage. Un point positif est la poursuite du dédoublement des classes en REP et REP+, mais le processus n'est pas achevé. En ce qui concerne le plafonnement à 24 élèves, hors éducation prioritaire, il reste 14 % des classes à plafonner d'ici à la rentrée 2022. Les objectifs affichés sont louables, mais on peut se demander comment ils seront atteints dans la mesure où il n'y a pas d'augmentations de postes d'enseignants ! Les postes créés sont des postes administratifs. De fait, il devient difficile de préparer les rentrées. Notre rapporteur évoque des effets de bord qui affecteraient les capacités de remplacement des enseignants, mais il s'agit plutôt, à mon sens, d'une volonté politique de limiter les moyens ! Résultat, les professeurs absents ne sont pas remplacés, et les professeurs ne peuvent pas suivre les formations continues qu'ils souhaiteraient faute de remplaçants disponibles.

Au nom de la priorité accordée au primaire, on a raboté les postes dans le secondaire public depuis le début du quinquennat : la suppression de 410 postes d'enseignants dans ce budget succède ainsi à la suppression de 7490 ETP depuis 2018, alors que l'on comptera 25 000 élèves supplémentaires à la rentrée 2022. Mais M. Blanquer avait déjà commencé à réduire le nombre de postes lorsqu'il était directeur général de l'enseignement scolaire. La compensation de ces postes supprimés ne peut se faire par le recours à des heures supplémentaires. Il n'est pas normal de demander à des personnes en temps partiel de faire des heures supplémentaires. Les enseignants sont épuisés, il semble aussi difficile d'augmenter la quotité d'heures.

J'en viens à l'école inclusive : nous avons été alertés par les acteurs de terrain et les familles. La mise en place des PIAL a été difficile : les conditions de travail ont été

aggravées, avec parfois plusieurs élèves concernés dans une même classe, des déplacements à faire... Le système est mal organisé. On note aussi un manque de formation. Les AESH sont parfois obligés de prendre sur leurs deniers, alors que leurs salaires sont très bas, même si une revalorisation de 1 500 euros est envisagée et que 4 000 postes d'ETP ont été créés. Toutefois la réalité est que la majorité d'entre eux sont recrutés sur des contrats courts et vivent sous le seuil de pauvreté.

Les fonds sociaux collégiens sont en légère hausse, mais ils n'ont pas encore retrouvé leur niveau de 2019.

Nous avons des retours des familles, des élèves et des bacheliers sur la réforme du lycée. Les élèves ne savent pas quels sont les attendus pour suivre tel ou tel parcours universitaire. Le baccalauréat devient local et le contrôle continu est source de stress pendant toute l'année.

Un mot enfin sur la revalorisation des enseignants. Le Gouvernement évoque une hausse historique. Mais la revalorisation consiste en une prime d'attractivité, qui concernera seulement la moitié des enseignants : ceux qui ont plus de 22 ans de carrière ne la toucheront pas, tandis que pour les autres, la prime représentera l'équivalent d'une hausse de salaire de 29 à 57 euros par mois... Lors du quinquennat précédent, que M. Blanquer aime à citer, je rappelle qu'un protocole global relatif aux parcours professionnels avait été mis en place, ce qui constituait une approche plus appropriée pour répondre aux attentes des professeurs et à la crise de vocations.

Pour toutes ces raisons, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain se prononcera contre l'adoption des crédits de cette mission.

Mme Céline Brulin. – Merci à notre rapporteur d'avoir mis l'accent sur le sport, important autant pour la santé publique que pour l'enseignement. Je propose que notre commission s'intéresse spécifiquement à la question de la santé scolaire l'année prochaine ; nous dénonçons tous, les uns et les autres, l'état d'indigence de ce secteur.

Sans surprise, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste n'aura pas le même avis sur la mission que notre rapporteur, mais nous rejoignons certaines de ses observations.

La priorité affichée par le Gouvernement pour le primaire marque le pas : faute de créations de postes, je crains que, sur le terrain, l'offensive pour regrouper les écoles ne se poursuive, notamment en milieu rural. Les préfets et les recteurs ont déjà lancé des messages en ce sens. Nous nous étions mobilisés de manière transpartisane pendant la crise à ce sujet. La concurrence, organisée par le ministère, entre les zones urbaines et rurales est délétère, car les besoins ne sont pas les mêmes partout.

Comme Mme Monier, je déplore des pertes de postes dans le secondaire, qui sont masquées par des hausses de postes administratifs. Les heures supplémentaires ne sont pas la panacée. On a l'impression que les besoins du ministère et de l'institution priment sur les besoins d'enseignement. C'est le cas des PIAL qui visent avant tout à optimiser le temps de travail des AESH, avant de se préoccuper des besoins d'accompagnement.

Les mesures du Grenelle de l'éducation ne sont pas de nature à endiguer la crise de recrutement. Un effort financier s'impose. Le ministre avait promis une loi de programmation pluriannuelle. Où en est-on ?

Je voudrais connaître le nombre d'AESH embauchés sur le titre 2 et hors titre 2. On ne sait pas combien ils sont.

Enfin, dans la course au regroupement des écoles, le statut de directeur d'école, cher à certains, constitue un facteur d'accélération et risque d'être utilisé dans les territoires pour inciter à créer des écoles plus importantes.

M. Thomas Dossus. – Je remercie le rapporteur pour son analyse synthétique et très claire. On peut saluer, en effet, la longévité à ce poste du ministre Blanquer, ce qui permet de tirer un bilan de son idéologie et de son action : pratiquement 8 000 postes supprimés durant le mandat, une prime à la place d'une revalorisation salariale, etc. Je pense qu'il a contribué à la dégradation de l'attractivité du métier. Les rattrapages en fin de quinquennat ne suffisent pas à combler notre retard et la France se classe dans les derniers de l'OCDE s'agissant de la rémunération des enseignants. Le décalage est net entre la réalité du terrain et l'autosatisfaction affichée. En ce qui concerne les AESH, l'État est un piètre employeur qui recrute des milliers de personnes, essentiellement des femmes, dans des conditions précaires. On ne peut donc pas parler de service public de l'accompagnement. Le *turn-over* est élevé et beaucoup de familles sont dans des situations difficiles pour accompagner leurs enfants. Nous ne voterons pas les crédits de cette mission.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Les propos de notre rapporteur sur le sport à l'école montrent bien que le sport n'est pas enraciné dans la culture de notre pays. Il constitue une variable d'ajustement à l'école, en dépit de dispositifs aux titres ronflants et de circulaires indigestes dépourvues d'effets. La réalité est que le sport n'existe à l'école que si les communes financent un intervenant. Pourtant le sport est fondamental pour la santé.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – Avant tout, je tiens à préciser que je ne suis pas l'avocat de l'action du ministère et du ministre... Lors de sa dernière audition, je lui avais d'ailleurs fait part de nos réserves quant à sa gestion directe et à l'oubli de certains partenaires, comme les associations d'élus. Mais les chiffres sont têtus : le budget augmente de 8,8 % sur le quinquennat.

L'EPS, en dépit de son importance, reste trop souvent une variable d'ajustement des emplois du temps.

Les effectifs scolaires augmentent cette année dans le secondaire, mais ils baisseront les années suivantes. Le ministre fait le pari que le système tiendra bon pendant ces années de bosse démographique. Lorsque l'on embauche un professeur, c'est pour 42 ans. Il faut donc réfléchir et anticiper. On comptera 14 000 élèves de moins en 2024 dans le secondaire, et 21 000 de moins en 2025. La bosse démographique est donc passagère. Il appartient au ministère de la surmonter.

Le taux de remplacement dans le primaire a légèrement baissé, passant 83,3 % en 2018 à 78,43 %, aujourd'hui. En ce qui concerne le plafonnement à 24 élèves, il reste 14 % des classes à plafonner d'ici à la rentrée scolaire 2022. Cela représente 1 472 emplois au total, répartis sur 2021 et 2022. D'un autre côté, le ministre table sur une baisse démographique de 75 000 élèves dans le primaire dès 2022.

En ce qui concerne les AESH, la mise en place des PIAL a modifié les pratiques et habitudes professionnelles, ce qui est source de tensions. En outre, les AESH ont de faibles revenus et doivent attendre 6 ou 8 ans avant d'obtenir un CDI ; le turnover est élevé ; les emplois du temps sont très flexibles. On compte 4 630 PIAL sur tout le territoire et une évaluation du dispositif est en cours.

Notre mission d'information sur le bilan des mesures éducatives évaluera les conséquences du Grenelle de l'éducation. Dans ce budget, en tout cas, 726 millions d'euros traduisent la priorité du Grenelle de l'éducation en faveur de la revalorisation des salaires du personnel de l'éducation nationale. La prime représentera un montant allant de 29 euros à 116 euros par mois. Elle concernera 58 % des professeurs et assimilés, même si ceux qui ont plus de 22 ans d'ancienneté ne la toucheront pas. On reste loin, en effet, des salaires du Luxembourg, où les professeurs touchent 90 000 euros par an.

La revalorisation concernera aussi les CPE et les psychologues de l'éducation nationale.

J'entends vos remarques sur le décrochage du pouvoir d'achat.

Madame Billon, les dédoublements sont parfois à géométrie variable. J'espère que ce budget sera suffisant pour achever le processus. Actuellement, les dédoublements représentent 10 800 postes en CP et CE1 et 2 950 emplois pour les classes de grande section de maternelle. 2 950 emplois supplémentaires sont nécessaires pour finaliser les mesures de dédoublement en grande section de maternelle. 1 200 emplois devraient y être consacrés en 2022. La mesure s'achèvera à la rentrée 2023.

Je partage les propos de Madame Billon sur le sport à l'école : le manque de formation des professeurs des écoles est évident, en dépit de la diffusion de mémentos, et les enseignants ne se sentent pas toujours compétents.

L'annonce par le Président de la République d'un plan pour financer 5 000 équipements sportifs de proximité est très politique : j'attends de voir comment le programme « savoir nager » se déroulera dans les territoires ruraux. Une circulaire devrait être publiée prochainement. J'espère que des bassins itinérants seront installés.

Les crédits pour l'orientation augmentent légèrement de 1,5 % et atteindront 339 millions l'an prochain.

Oui, des suppressions de postes d'enseignants d'EPS ont eu lieu, mais une réflexion était peut-être nécessaire, la discipline n'étant pas la plus mal dotée.

En ce qui concerne les AESH, 37 184 sont embauchés en titre 2 et 41 406 hors titre 2. Dans les zones rurales, le nombre moyen d'élèves par classe s'élève à 20,3. Le nombre de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) passe de 1 648 à 1 764 entre la rentrée 2020 et la rentrée 2021.

En ce qui concerne la médecine scolaire, nous sommes tous conscients de ses difficultés. Un chiffre pour illustrer la problématique des moyens : les médecins scolaires étaient de 974 en 2019, de 935 en 2020. Ils seront 869 en 2022.

Monsieur Dossus, j'entends vos remarques, mais je rappelle que le budget de l'éducation a augmenté malgré tout de 8,8 % en 5 ans...

Selon Thierry Terret, délégué ministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques, beaucoup d'initiatives fleurissent autour des jeux et du sport. Mais M. Hugonet a raison, le sport à l'école et la diffusion d'une culture du sport dépendent pour beaucoup de l'intervention des collectivités et de leur financement.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je crains que la réalité ne soit encore plus sombre que les chiffres annoncés pour l'EPS à l'école...

La loi d'orientation des mobilités prévoit l'apprentissage obligatoire du vélo à l'école, et la délivrance d'une attestation scolaire. Mais il ne s'est rien passé. Pourquoi ?

Mme Sonia de La Provôté. – La participation de l'État au pass culture s'élève à 45 millions d'euros : ce n'est pas négligeable, mais comment cette somme est-elle employée ? Le dispositif n'a pas encore fait ses preuves.

La baisse du nombre d'élèves dans le primaire est avancée pour justifier la baisse des effectifs dans le corps enseignant. Il conviendrait de procéder à une analyse qualitative, au-delà d'une approche strictement comptable, pour voir où ont lieu les suppressions et les créations de postes, selon les territoires et les types d'écoles. Il ne faudrait pas que les territoires ruraux deviennent des déserts en matière éducative. Avez-vous des données sur les dédoublements de classes dans les territoires ruraux ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Lors de l'examen de la loi pour une école de la confiance, nous avons adopté un amendement inscrivant la maîtrise des outils et ressources numériques au programme des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ). Une ligne budgétaire de 95 millions a été attribuée. Comment a-t-elle été utilisée ? À l'ère des réseaux sociaux, il est urgent de former les formateurs au numérique.

M. Bernard Fialaire. – Il faut faire la distinction entre sport à l'école et activité physique. Quand les enfants doivent marcher une demi-heure chaque matin pour aller à l'école, les résultats scolaires sont bien meilleurs. Et cela ne coûte rien !

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – Le programme « savoir rouler à vélo » (SRAV) a pour objectif que tous les élèves entrant au collège maîtrisent de manière autonome l'usage du vélo dans des conditions réelles de circulation. L'objectif est intéressant, mais, faute de financement, son déploiement a été freiné. Des moyens ont enfin été prévus, mais hors budget de l'éducation nationale. Le comité interministériel à la ville du 29 janvier 2021 a débloqué une enveloppe de 200 000 euros pour l'agence nationale du sport, fléchés vers ce dispositif. Le programme « Génération vélo » devra allouer 21 millions d'euros en trois ans sur la base d'un cofinancement des collectivités territoriales.

Une enveloppe de 47 millions d'euros est consacrée au pass culture. Le dispositif comporte une part individuelle, pour les élèves de la seconde à la terminale, et une part collective, utilisable dans le cadre scolaire, de la 4^e à la terminale.

En ce qui concerne le dédoublement des classes, vous avez évoqué le cas des territoires ruraux, mais certains territoires urbains qui ne sont pas en REP sont aussi en grande difficulté. Vous avez raison, il convient d'adopter une approche qualitative, mais cela sera possible dans un second temps.

Madame Morin-Desailly, une réforme du réseau Canopé est en cours pour le recentrer sur la formation au numérique. Le ministère porte une attention particulière à

l'enseignement du et par le numérique dans les INSPÉ. Notre mission d'information s'intéressera certainement à ce sujet.

Enfin, monsieur Fialaire, je ne peux qu'encourager chacun à faire trente minutes de marche par jour !

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'enseignement scolaire au sein de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2022.

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'enseignement technique agricole - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président, rapporteur pour avis en remplacement de Mme Nathalie Delattre. – Je vous prie d'excuser l'absence momentanée de Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis des crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole », qui nous rejoindra dans un instant. En attendant son arrivée, je vais lire son intervention.

Notre rapporteure souhaite d'abord revenir sur l'action de notre commission lors de l'examen du précédent projet de loi de finances. Notre commission avait alerté sur le péril que courait l'enseignement agricole si la trajectoire budgétaire, et notamment celles des équivalents temps plein (ETP), était maintenue.

Notre mobilisation collective tant l'année dernière que cette année, par le biais du droit de tirage du groupe RDSE, n'a pas été vaine.

Tout d'abord, le budget de l'enseignement agricole est en hausse de 43,5 millions d'euros. Cela représente une augmentation de 3,5 %, soit un pourcentage d'augmentation supérieur à celui du reste du budget consacré à la mission « Enseignement scolaire ».

Comment se répartissent ces quelque 43,5 millions d'euros supplémentaires ?

La moitié, 22 millions d'euros, est consacrée à la revalorisation du salaire des personnels de l'enseignement agricole. Il s'agit de la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'éducation, en raison du principe de parité entre l'éducation nationale et l'enseignement agricole.

Ensuite, 14,2 millions d'euros supplémentaires sont consacrés aux aides sociales : pour la prime d'internat notamment. Comme vous le savez, l'enseignement agricole accueille un nombre importants d'internes. Par ailleurs, l'extension de la bourse au mérite aux élèves inscrits en certificat d'aptitude professionnelle (CAP) s'applique également à l'enseignement agricole. Enfin, le budget anticipe une hausse du nombre de boursiers et de leurs échelons de bourse en lien avec la crise sanitaire – et économique.

Troisième augmentation budgétaire : 2 millions d'euros supplémentaires sont inscrits en faveur de l'accueil des jeunes en situation de handicap. Depuis 2005, le nombre de jeunes en situation de handicap accueillis dans l'enseignement agricole est en progression de 15 % chaque année. Cet engagement de l'enseignement agricole en faveur de l'école inclusive doit bien évidemment être salué. Ce poste de dépenses appelle néanmoins à la vigilance. Notre rapporteure s'interroge sur la pleine adéquation des moyens, face à la hausse continue

des besoins. Pour 2021, les crédits votés dans la loi de finances initiale ne sont pas suffisants pour couvrir les besoins de l'année en cours.

En outre, le calibrage des personnes ressources questionne. Dès 2017, un appui aux établissements et aux services déconcentrés a été instauré. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Mais aujourd'hui, ce sont seulement deux personnes à temps plein qui sont chargées d'animer un réseau national, de coordonner les actions de formation et d'appuyer les établissements et services déconcentrés. Pour mémoire, il y a plus de 800 établissements de l'enseignement agricole !

Quatrième augmentation des crédits sur laquelle la rapporteure souhaite s'attarder : l'augmentation de 1,9 million d'euros en faveur des maisons familiales et rurales, les maisons familiales et rurales (MFR). Un nouveau protocole 2021-2023 vient d'être signé entre le ministère et l'union des MFR. Il prévoit une enveloppe plafond rehaussée à 210 millions d'euros annuels.

Nous savons tous combien les MFR sont précieuses dans l'animation des territoires, ainsi que pour aller chercher les jeunes, les accompagner, leur permettre de s'épanouir et de s'intégrer professionnellement.

Lors de son audition, la direction générale de l'enseignement et à la recherche (DGER) a indiqué que cette augmentation de crédits doit inciter les MFR à augmenter leurs effectifs : une sorte de « donnant-donnant ». Elles y arriveront sans nul doute avec brio.

Deuxième motif de satisfaction – bien que cela puisse sembler curieux – la suppression de 16 ETP. Il faut pour cela nous replacer dans le schéma pluriannuel 2019-2022 qui prévoyait une suppression de 110 ETP. Par rapport aux intentions de Bercy, 94 ETP ont donc été sauvés.

Certes, nous aurions tous préféré qu'il n'y ait aucune suppression – voire même une légère augmentation. Mais, de manière très concrète, pour le ministère, cela ouvre de nouvelles perspectives, puisqu'il s'était organisé en prévision d'une suppression de 110 ETP.

Le ministère a demandé aux directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (Draaf) et aux chefs d'établissement des propositions pour l'utilisation de ces emplois sauvés : maintiens de classes à très petits effectifs, ouverture de nouvelles classes, plus d'options proposées... Les discussions sont en cours.

Nous devons néanmoins rester particulièrement vigilants concernant l'évolution des ETP dans les années à venir. Le prochain schéma pluriannuel d'emplois n'est pas connu à ce jour.

Le sursaut des effectifs de l'enseignement agricole constitue le troisième motif de satisfaction. On constate une augmentation de 0,8 % pour la voie scolaire.

Cette hausse est particulièrement importante pour les classes d'entrée dans les cycles infra-bac : + 14,4 % en 4ème, + 7,5 % en seconde générale ; + 2,4 % en seconde professionnelle. Au final, le solde positif de « seulement » 0,8 % s'explique par l'effet de traîne des moindres recrutements de l'année dernière.

Pour mémoire, les effectifs étaient répartis à la hausse en 2019 après plus de dix ans de baisse continue.

Notre rapporteure en est convaincue : la baisse des effectifs l'année dernière était liée à la crise sanitaire. De nombreuses journées portes ouvertes ou salons de l'orientation n'ont pas pu se tenir. Or, ces moments de rencontre sont essentiels pour faire découvrir l'enseignement agricole et les métiers auxquels il prépare et qui vont bien au-delà du seul secteur agricole. Cela pose l'enjeu essentiel d'une meilleure connaissance de cet enseignement agricole.

Les chiffres de l'apprentissage ne sont pas encore connus. Mais les premières remontées du terrain laissent à penser qu'ils seront excellents. L'année dernière, ils étaient en hausse de 22 %

La rapporteure avait évoqué l'année dernière la tournée du « Camion du Vivant », qui avait dû s'arrêter après seulement deux étapes, en raison des protocoles sanitaires. Le camion est enfin reparti ! 24 étapes ont été programmées entre septembre 2021 et la fin de l'année. Onze étapes ont déjà été réalisées, avec plus de 6 200 visiteurs accueillis, dont près de 20 % d'élèves. Le camion doit également se rendre dans une trentaine de villes supplémentaires au 1er semestre 2022.

En outre, l'enseignement agricole a pu profiter d'une nouvelle campagne de communication #CestFaitPourMoi, dans le cadre du plan de relance. Elle semble avoir apporté une visibilité forte à l'enseignement agricole et répond à une partie des critiques de la précédente campagne « L'Aventure du Vivant » : celle-ci n'avait eu que peu de répercussions sur le grand public.

La campagne #CestFaitPourMoi s'appuie notamment sur une mosaïque interactive, mettant les jeunes de l'enseignement agricole à l'honneur à travers leurs témoignages. Notre rapporteure est persuadée que les élèves, apprentis, étudiants de l'enseignement agricole en sont les meilleurs ambassadeurs. Combien de fois avons-nous entendu chez ces jeunes rencontrés sur le terrain : « *Je n'ai pas forcément choisi cette filière. Mais maintenant que j'y suis, je m'y plais et je ne le regrette pas !* »

Cela m'amène au dernier point de cette présentation: mieux faire connaître l'enseignement agricole, notamment au sein de l'éducation nationale, est vital pour son développement.

Jean-Michel Blanquer l'a réaffirmé devant nous la semaine dernière : il y a une volonté politique de rapprochement entre les deux ministères, qui sont censés ne pas se faire concurrence mais se compléter. Plusieurs textes ont été pris depuis 2019 témoignant de cette volonté de rapprochement et visant à lever des freins à l'orientation vers l'enseignement agricole. Au moins quatre textes en l'espace de deux ans. On peut s'en féliciter. On peut aussi voir dans ce chiffre relativement élevé dans un délai restreint une certaine réticence, ou à tout le moins, des difficultés au niveau des services déconcentrés pour mettre concrètement en œuvre cette meilleure connaissance de l'enseignement agricole.

Le dernier document publié, à savoir la feuille de route pour l'éducation nationale et l'enseignement agricole pour 2021 et 2022, présente des nouveautés intéressantes : elle vise à renforcer les liens par des actions concrètes concernant directement les élèves : favoriser les échanges entre les établissements, prévoir la participation des établissements de l'enseignement agricole au campus des métiers ou encore faire découvrir aux élèves des exploitations agricoles de proximité.

Par ailleurs, et c'est un motif de satisfaction, un représentant de l'enseignement agricole, équivalent du Dasen, le directeur académique des services de l'éducation nationale, va être prochainement mis en place. Une circulaire conjointe entre les deux ministères - encore une - doit être très prochainement publiée. En effet, si les échanges entre Draaf et recteurs sont de manière générale fluide, l'enseignement agricole est bien souvent insuffisamment identifié par le Dasen, en raison de l'absence d'un échelon départemental.

Or le Dasen joue un rôle important dans les politiques d'éducation menées à l'échelle d'un territoire, l'orientation et l'affectation des élèves.

La réforme du lycée doit entraîner un renforcement de l'orientation. La rapporteure appelle de ses vœux une présentation systématique de l'enseignement agricole au collège.

La mission d'information du Sénat a fait plusieurs propositions très concrètes pour renforcer l'information des élèves, des familles, mais aussi des professeurs et principaux de collège qui ne connaissent pas tous les débouchés offerts par l'enseignement agricole.

Le Sénat a toujours été très attaché à l'enseignement agricole. Nous devons continuer à être vigilants pour que cette filière de formation perdure et renforce son attractivité.

En conclusion, notre rapporteure nous propose de donner un avis favorable aux crédits du programme 143, tout en faisant part aux deux ministres, dans l'hémicycle, de notre vigilance sur l'évolution des crédits et des ETP de l'enseignement agricole à moyen terme.

M. Max Brisson. – Je salue l'excellent rapport d'information de Nathalie Delattre et Jean-Marc Boyer, *Enseignement agricole : l'urgence d'une transition agro-politique*. Je m'exprime également au nom d'Alexandra Borchio Fontimp, qui a dû rejoindre son département.

L'année dernière, nous avons voté contre les crédits du programme 143, « Enseignement technique agricole », tellement ils nous paraissaient conduire à une véritable déstructuration d'un enseignement qui a pourtant fait ses preuves. Il apporte, en effet, aux jeunes savoir-faire et savoir-être. Je crois que, en la matière, le Sénat peut être utile. Notre « coup de gueule » de l'année dernière a largement permis l'amélioration substantielle que nous observons cette année. N'oublions pas, toutefois, le mépris du Gouvernement, l'année dernière, vis-à-vis de l'enseignement technique agricole.

On constate cette année une hausse de 43,5 millions d'euros, soit une progression de 2,94 %, une augmentation des moyens humains et financiers, une revalorisation de la prime d'internat, une extension des aides aux élèves boursiers ainsi qu'un renforcement des moyens en faveur de l'école inclusive. Je me réjouis également des 1,9 million d'euros supplémentaires dédiés aux 368 maisons familiales rurales. Saluons également la hausse du nombre d'élèves, après une forte baisse sur dix ans.

Nous nous sommes opposés à la suppression de postes, qui revient à mettre définitivement à mal l'enseignement technique agricole. Le schéma d'emploi pour 2022 est donc une excellente chose.

S'agissant de l'organisation, tout reste à faire. Le ministre de l'éducation nationale, même s'il s'en défend, a des envies d'absorption. Nous devons être vigilants à ce

sujet, car le ministre continue de créer des formations concurrentes. Nous dénoncerons sans cesse ce double discours.

M. Blanquer doit également répondre à la proposition du rapport Boyer-Delattre d'un nouveau projet stratégique clair et ambitieux pour l'enseignement agricole associant l'éducation nationale, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, les régions et les branches professionnelles. Ce n'est que dans ce cadre-là que nous donnerons du souffle à cet enseignement et que nous préserverons l'enseignement technique agricole de toute absorption par le ministère de l'éducation nationale.

En espérant que le gouvernement suive les excellentes recommandations de la mission dont Jean-Marc Boyer était président et Nathalie Delattre rapporteure, nous suivons donc la rapporteure dans son avis favorable sur les crédits à ce programme.

Mme Annick Billon. – Je remercie également la rapporteure pour ses travaux très enrichissants. Les crédits sont effectivement en augmentation importante. Ils s'inscrivent toutefois dans un contexte de plusieurs années de diète : je rappelle que quelque 300 postes ont été supprimés durant les quatre dernières années. Nous passons de 209 postes supprimés entre 2019 et 2021 à seulement 16 pour 2022. Le signal envoyé par le Sénat a donc été entendu.

L'enseignement agricole est la voie de l'excellence, tant en matière de résultats scolaires que d'insertion professionnelle ou d'épanouissement des élèves et de construction du futur citoyen. C'est un outil essentiel pour relever les défis auxquels l'agriculture est confrontée, notamment le renouvellement des générations d'agriculteurs. Nous voterons donc ces crédits mais serons vigilants sur plusieurs points.

Le premier est le lien entre la réforme du bac et la suppression d'emplois. La logique comptable a, ici, pris le pas sur la logique pédagogique.

Deuxièmement, il s'agit de la prise en charge supportée par les établissements des exploitations agricoles, qui ne rentrent toujours pas dans les discussions budgétaires. C'est faire fi de la particularité technique de l'enseignement technique agricole.

Troisièmement, s'agissant des équipements nécessaires à une agriculture qui se prépare pour l'agriculture de demain, une meilleure synergie doit être trouvée entre ministères et collectivités, notamment vis-à-vis des investissements informatiques nécessaires.

Quatrièmement, concernant les aides exceptionnelles de la période passée, quelque 6,9 millions d'euros ont été versés pour 55 établissements publics et 3,3 millions pour 72 établissements privés.

Cinquièmement, je rappelle que, en dix ans, les effectifs en formation initiale scolaire ont baissé de 11 %, même si les premières données de 2021 témoignent d'une nouvelle croissance des effectifs.

Sixièmement, la situation financière des établissements doit également constituer un point de vigilance. La crise de la covid-19 a déstabilisé les établissements en percutant les modèles de financement en partie fondés sur une couverture des charges par les recettes générées par les MFR.

Septièmement, la suppression de nombreux emplois depuis 2019 entraîne le blocage des ouvertures de classes et oblige à revoir les seuils de dédoublement de classes. Une évaluation semble pertinente à mener sur ce sujet.

Huitièmement, s'agissant de la concurrence entre les établissements, notamment avec l'éducation nationale, il est urgent de fournir à l'enseignement technique agricole des conditions dans la voie générale pour assoir ses effectifs.

Enfin, nous étions très attachés à ce que l'enseignement technique agricole reste dans le giron du ministère de l'agriculture. Néanmoins, certaines conditions d'exercice ainsi que le statut des enseignants de l'enseignement technique agricole en amènent certains à concevoir des doutes sur leur rattachement au ministère de l'agriculture.

Mme Céline Brulin. – L'enseignement technique agricole se trouvait effectivement dans un cercle vicieux et mortifère, tant en ce qui concerne la trajectoire d'emploi engagée qu'en termes de reconnaissance des personnels. En effet, les personnels des établissements techniques agricoles sont encore moins bien payés que leurs collègues de l'éducation nationale. À cet égard, la revalorisation soulignée dans le rapport concerne-t-elle également les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) ? Tout cela concourt à un manque criant d'attractivité, en sus de l'impossibilité d'ouvrir de nouvelles formations.

Je crois que le rejet des crédits de ce programme, l'an passé, a sonné le tocsin. Même si ce budget n'est pas entièrement satisfaisant, nous avons réussi à interrompre ce cercle infernal.

Nous nous abstiendrons donc, mais je salue le travail de la mission d'information pilotée par Nathalie Delattre. Il faut, maintenant, un projet stratégique pour l'enseignement technique agricole. Il me semble nécessaire que la puissance publique réinvestisse ce domaine.

Mme Marie-Pierre Monier. – L'enseignement agricole est aujourd'hui à la croisée des chemins dans un nouveau contexte agroécologique et de renouvellement des générations d'agriculteurs. Ces enjeux sont majeurs pour notre pays et notre agriculture.

La mission d'information a permis de pointer l'ensemble des inquiétudes, notamment matérielles, auxquelles est confronté l'enseignement technique agricole. Il me semble que les suppressions effectuées entre 2017 et 2021 correspondraient à l'équivalent de 10 000 postes supprimés dans l'éducation nationale. C'est dramatique !

C'est vrai qu'il y a un léger mieux. La mission et le rapport ont certainement servi à amoindrir les suppressions de postes, néanmoins, c'est loin d'être suffisant parce qu'on ne revient pas sur tous ces postes perdus depuis plusieurs années.

Nous avons porté, l'an dernier, un amendement visant au rétablissement des emplois supprimés dans l'enseignement agricole public comme privé, pour un total de 12,5 millions d'euros. Nous en sommes bien loin, aujourd'hui. Le budget actuel ne répondra pas aux besoins de l'enseignement agricole.

Ayons également à l'esprit que la réforme des seuils de dédoublement, mise en œuvre en 2019 pour répondre à cette évolution défavorable du schéma d'emplois, a d'ores et déjà conduit à une forte dégradation des conditions d'enseignement et d'apprentissage.

Cet enseignement agricole est pourtant une singularité pédagogique qui permet d'aider des élèves parfois en errance et de mailler notre territoire, en particulier rural. Par exemple, les travaux pratiques, indispensables à l'enseignement agricole, n'ont parfois pas lieu. Je ne pense pas que les moyens présentés pourront y remédier.

Les conséquences de la réforme du bac général doivent également être prises en considération. Cette réforme a mis en difficulté l'enseignement agricole qui, au vu des financements dont il dispose, se trouve dans l'incapacité d'offrir des options facultatives et des enseignements optionnels aussi diversifiés que dans l'enseignement général. Cela nuit à son attractivité.

Subsiste, enfin, l'épineuse question des postes d'assistants d'éducation. On peut saluer une hausse des lignes budgétaires correspondantes, lesquelles demeurent insuffisantes pour couvrir la pleine rémunération de ces personnels. Le différentiel qui subsiste pour ces postes avec le ministère de l'éducation nationale est une problématique récurrente. Nous constatons à regret que ce dernier s'est encore aggravé.

C'est pourquoi le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain se prononce contre l'adoption des crédits relatifs à l'enseignement technique agricole.

Mme Monique de Marco. – Ce budget pourrait sembler satisfaisant, car il apporte des moyens complémentaires. Mais, même si le Gouvernement présente un budget en augmentation, ce dernier nous apparaît être un trompe-l'œil par rapport aux enjeux.

S'agissant des postes, qui sont le nerf de la guerre pour les établissements, le Gouvernement a seulement infléchi la trajectoire de suppression en passant de 110 suppressions à 16, lesquelles viennent s'ajouter au passif des suppressions des années précédentes.

Les problèmes persistent donc et remettent en cause le fonctionnement normal des établissements. Le manque de personnel ne leur permet pas, par exemple, de disposer d'un nombre suffisant d'assistants d'éducation, d'avoir des dédoublements de classe pour les travaux dirigés et travaux pratiques – ils s'effectuent pourtant avec des matériels assez dangereux dans les laboratoires ou avec des animaux et des machines agricoles – et d'avoir une diversité minimale d'enseignements optionnels.

Notons également un budget sur la santé des étudiants inférieur à celui proposé pour le reste du secteur de l'éducation supérieure.

Je me permets de rappeler le rapport sénatorial sur l'enseignement agricole, voté à l'unanimité en septembre 2021, qui fait état d'une revalorisation qui ne rattrape pas encore celle octroyée à l'éducation nationale et d'un ministre de l'agriculture qui perd tous ses arbitrages à Bercy. Reconnaissons tout de même que figurait dans ce rapport la nécessité d'avoir des moyens supplémentaires. À titre conservatoire, il appelait à l'annulation des suppressions d'emplois au PLF pour 2022.

Pour rappel, l'an passé, de nombreux amendements issus de tous les bords politiques visaient à renforcer les moyens de l'enseignement agricole dans le PLF et le PLFR. Nous pouvons qu'espérer que cela le cas également cette année.

Plus globalement, au-delà des aspects techniques, il faut rappeler que nous avons besoin de former des agriculteurs avec un enseignement agricole public fort pour assurer le

renouvellement des générations. Il y a 250 000 exploitants qui arriveront à l'âge de la retraite en 2026 – c'est-à-dire un agriculteur sur deux –, tout en assurant la transition agroécologique.

Pour nous, les moyens supplémentaires doivent aller vers le développement de formations à l'orientation biologique et au système de circuit court. Par conséquent, nous voterons contre ces crédits.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis des crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole ». – Je pense, comme l'ont dit Max Brisson et Céline Brulin, que l'action que nous avons menée l'an passé en votant contre les crédits proposés par le PLF a permis le sursaut de cette année.

De la même manière, le travail de notre mission d'information a été tellement remarqué que le Premier ministre vient de nommer deux députés en mission sur l'enseignement agricole. Faire et refaire, c'est toujours travailler, mais cela ne pourra que nous conforter dans une vision partagée. Nous pourrions d'ailleurs exprimer tout cela aux deux ministres, puisque nous avons un engagement du ministre de l'agriculture d'être au banc en même temps que le ministre de l'éducation nationale, lors de l'examen des crédits en séance.

Max Brisson évoquait les difficultés des établissements. Nous avons effectivement enregistré 6,12 millions d'euros pour les établissements en difficulté dans le projet de loi de finances rectificative que le Sénat examinera dans quelques semaines. Il faut que les conditions d'attribution soient plus claires que ce qui avait été prévu l'année d'avant, les règles semblant avoir changé en cours de route. Cela a permis aux établissements publics en difficulté de s'en sortir beaucoup mieux dans la répartition de l'enveloppe que les établissements privés. En revanche, aucune enveloppe de ce type n'est prévue dans le PLF 2022.

Les suppressions de 16 ETP – 9 pour le public et 7 pour le privé – résultent effectivement d'un arbitrage favorable, suite à ce que nous avons pu dénoncer, tant dans le PLF que dans la mission d'information. Le ministère de l'agriculture n'avait pas vraiment eu vent de ce que le syndicat majoritaire des enseignants a pu exprimer devant nous, à savoir rejoindre le ministère de l'éducation nationale. Ce plan avait été échafaudé par Bercy - précisément par la 7^e sous-direction de Bercy, bien connue de notre commission. Il nous faut réaffirmer fortement notre position à ce sujet. Le rapport de la mission d'information a donc permis au ministre de l'agriculture de renforcer ses arbitrages vis-à-vis de Bercy.

S'agissant de la concurrence avec l'éducation nationale, nous avons, dans le rapport, beaucoup souligné nos craintes à ce sujet. Comme moi, vous avez entendu, lors de son audition, le ministre Blanquer nous dire qu'il fallait lui signaler en direct tous les doublons et que sa volonté était de bien respecter les missions de chacun.

Comme Annick Billon, l'avis favorable n'empêche pas de rester vigilant sur de nombreux sujets.

Nous n'avons pas eu de réponse quand nous avons abordé, avec la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le schéma d'emplois 2023. Nous avons indiqué, tant au ministre qu'à la DGER, que nous espérions que cette inflexion budgétaire soit durable.

S'agissant des exploitations agricoles qui ne rentreraient toujours pas dans les discussions budgétaires, elles figurent bien dans les budgets des établissements mais ne sont pas encore identifiées de façon propre et ne font pas l'objet d'une valorisation, notamment dans le coût unitaire par élève. Je le regrette. Des crédits sont affectés à la restructuration du système d'information, assez obsolète, qui ne pourra pas encore valoriser ces exploitations en 2022. L'amélioration des systèmes d'information est espérée pour 2023.

La réforme du bac a effectivement été synonyme de suppressions d'emplois. Les 22 millions d'euros d'attributions supplémentaires sont un rattrapage qui se fait suite aux engagements du Grenelle de l'éducation. Je note que peu de spécialités sont proposées au bac dans ces établissements. Il faudrait des effectifs supplémentaires pour assurer la pluralité des options au bac.

S'agissant des effectifs, nous avons l'espoir d'une hausse puisqu'il y a un accroissement des effectifs des élèves dans l'enseignement agricole, à hauteur de 0,8 % d'élèves supplémentaires. Cela est dû au franc succès de la campagne de communication pour les établissements agricoles.

C'est peut-être ce qui pénalise les MFR, puisque les aides à l'apprentissage sont très intéressantes pour les employeurs, en vidant les effectifs des sessions de formation initiale.

En ce qui concerne la revalorisation financière des AESH, nous n'avons pas de réponse de la DGER.

Enfin, le budget santé étudiant relève du programme 142, et non du programme 143, même s'il s'agit de corréliser les deux.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'enseignement technique agricole au sein de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2022.

Mercredi 17 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

**Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits « Livre et industries culturelles »
- Examen du rapport pour avis**

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle ce matin l'examen des avis budgétaires consacrés aux crédits alloués au « Livre et aux industries culturelles », aux sociétés de l'audiovisuel public par le biais du compte de concours financier dédié à leur financement ainsi qu'à la « Jeunesse et à la vie associative » au sein du projet de loi de finances pour 2022.

Je cède immédiatement la parole à Julien Bargeton pour nous présenter son avis sur les crédits consacrés au « Livre et aux industries culturelles ».

M. Julien Bargeton, rapporteur pour avis du programme « Livre et industries culturelles ». – Monsieur le président, mes chers collègues, le champ des industries culturelles représente près de 15 milliards d’euros de chiffre d’affaires par an.

Secteur important économiquement donc, mais également politiquement, dans le meilleur sens du terme. Le soutien à ces secteurs d’excellence fait largement consensus entre nous. J’y vois pour ma part deux raisons :

- la première est symbolique, puisque la culture dont nous parlons ici se vit au quotidien, avec la musique, les films, le jeu vidéo, et donc touche chacun de nos concitoyens. Il ne serait donc pas envisageable, en quelques sorte, que la puissance publique détourne les yeux, comme d’autres pays l’ont fait avec les résultats sinistres que nous connaissons, et laisse ainsi libre cours à une concurrence internationale féroce qui verrait sombrer ce qui nous est si cher, l’exception culturelle ;

- la seconde raison relève d’une approche plus pragmatique : les industries culturelles françaises s’exportent, sont reconnues, et participent positivement de notre rayonnement comme de notre économie. La France dispose d’une littérature mondialement reconnue depuis des siècles (encore aujourd’hui, la France domine le classement des prix Nobel avec 15 récompenses), de studios de jeux vidéo qui font référence et d’une création musicale variée et admirée sur toutes les scènes de la planète.

Dès lors, les crédits que nous adoptons sont autant un investissement en notre force créatrice qu’une dépense ! Ces sommes sont destinées à permettre aux différents secteurs de s’adapter et de conserver leur position. L’engagement de 263 millions d’euros du plan de relance dans la musique et le livre, prouve je crois suffisamment l’intérêt de l’État pour ces secteurs.

J’en viens maintenant à la présentation à proprement parler des crédits.

La crise sanitaire a frappé à des degrés divers les industries culturelles. Le cinéma, qui fait l’objet d’un rapport distinct de Jérémy Bacchi, a payé un très lourd tribut à la crise, tout comme le spectacle vivant. *A contrario*, le secteur de l’édition a plutôt enregistré des résultats moins mauvais que ce que nous pouvions craindre l’année dernière, la musique enregistrée a stagné, et le jeu vidéo a fortement progressé.

Je vais tout d’abord évoquer le secteur du livre.

Vous vous rappelez certainement de la présentation alarmiste que j’avais pu faire l’année dernière. À l’époque, les librairies avaient été contraintes de fermer de nouveau et toute la profession craignait de perdre les ventes de fin d’année. Un an plus tard, où en est-on ? Au lieu de la catastrophe annoncée, le marché n’a diminué « que » de 2,36 %. Ce n’est certes pas une bonne nouvelle, mais c’est honnêtement inespéré par rapport aux prévisions de l’époque. Encore faut-il établir une distinction entre les maisons d’édition, les plus petites et spécialisées ayant comparativement plus soufferts, de même que les librairies de taille plus modeste.

Comment peut-on expliquer cette surprenante résilience du secteur ?

J’avance deux explications.

La première est l'ampleur du soutien public, qui n'a pas fait défaut pendant la crise. D'un montant de 66,5 millions d'euros, il a essentiellement bénéficié aux libraires, qui ont pu améliorer l'attractivité de leurs magasins, se lancer dans le *click and collect* et expérimenter la livraison à domicile, préfigurant la novation tant attendue par eux qui devrait très prochainement voir le jour, je parle bien entendu de l'article 1er de la proposition de loi de notre collègue Laure Darcos, dont Céline Boulay-Espéronnier était rapporteure. Nous pouvons être légitimement fiers du travail accompli dans notre commission par nos deux collègues et je peux vous assurer que toute la chaîne du livre en est très satisfaite.

La seconde explication tient à ce que la crise a révélé de l'attachement des Français aux librairies. Vous vous rappelez du débat stérile sur la nature « essentielle » de ces commerces. La vérité est que, dès que les libraires ont pu ouvrir, les clients ont afflué, ce qui a permis de sauver une année pourtant bien mal engagée.

Le prix Goncourt de l'année dernière, *L'anomalie*, d'Hervé Le Tellier, s'est ainsi écoulé à plus d'un million d'exemplaires, devenant la deuxième meilleure vente de l'histoire de cette distinction derrière *l'Amant* de Marguerite Duras.

Pour résumer, entre soutien des pouvoirs publics, soutien du public et, bientôt, remise à plat des conditions de concurrence avec les plateformes, je crois que l'avenir de la filière du livre s'annonce nettement meilleur qu'escompté !

Je vais maintenant évoquer brièvement la Bibliothèque nationale de France (BnF).

Brièvement, non pas en raison de son poids budgétaire, qui représente, avec 224 millions d'euros, 65 % des crédits du programme, ni de l'intérêt que nous lui portons, mais parce que les problématiques sont sensiblement identiques d'une année sur l'autre. L'institution est toujours confrontée à une équation budgétaire complexe. L'État lui permet d'assurer son fonctionnement et participe même à ses projets, mais dans des proportions insuffisantes pour lui permettre de planifier sereinement ses travaux d'entretien de près de 100 millions d'euros d'ici 2027, et de mener une politique plus ambitieuse. J'ai le sentiment que ce qui fait défaut de part et d'autre, c'est la visibilité, et c'est une question générale dans les relations qu'entretient l'État avec les opérateurs.

Je souhaite vivement que le contrat d'objectif et de performance discuté cette année permette précisément d'offrir cette visibilité. Un dernier mot sur le sujet : je regrette la stagnation du très beau projet de numérisation des collections de presse de la III^e République, et j'espère sincèrement qu'il pourra être mené à bien avant que les collections ne soient irrémédiablement dégradées. La ministre ne s'est pas engagée outre-mesure lors de son audition de la semaine dernière.

En ce qui concerne la musique, la profession est divisée en deux mondes. Alors que le spectacle voyait son chiffre d'affaire s'effondrer de 80 % en 2020, la musique enregistrée a connu une stabilisation à 781 millions d'euros de chiffre d'affaires. Après avoir failli disparaître au début des années 2000, cette industrie s'est progressivement redressée, avec un nouveau modèle économique fondé sur le streaming, qui représente maintenant 70 % des revenus, en hausse de 17,9 % en 2020.

Alors que le support physique s'effondre, à l'exception notable et probablement frappée de nostalgie des disques vinyles, les perspectives de progression sont encore importantes pour la musique en ligne :

- d'une part, seuls 12 % des français sont abonnés à un service contre 20 % aux États-Unis ;

- d'autre part, le streaming vidéo, et pour ne pas le nommer YouTube, totalise près de la moitié des écoutes, mais contribue pour 10 % seulement aux revenus. La transposition de la directive sur les droits d'auteur est un puissant accélérateur pour l'inciter à augmenter sa contribution encore trop modeste.

L'année 2022 est la deuxième année d'existence du Centre national de la musique (CNM). Son action est unanimement saluée, disons-le. En pleine urgence, il s'est trouvé responsable de la gestion de 745 millions d'euros en 3 ans alors qu'il devait initialement n'engager que 143 millions, Il faut donc rendre hommage aux personnels du CNM d'avoir été à la hauteur de la colossale tâche qui leur est littéralement « tombée dessus ».

Cela dit, cet accueil et cet enthousiasme de la profession reposent sur un malentendu que les années qui viennent vont peut-être douloureusement lever : la vocation du Centre n'est pas de dispenser des fonds publics colossaux, mais de structurer la profession, comme le rapporteur Jean-Raymond Hugonet pourra le confirmer.

Progressivement, si la situation revient à la normale en 2022 et 2023, le CNM devra retourner aux missions qui lui ont été assignées par la loi. Dans ce contexte, il me paraît urgent aujourd'hui de réfléchir à ses modalités de financement, qui, clairement, et comme cela était au demeurant évoqué au moment de l'examen de la proposition de loi initiale, doivent évoluer. L'idée d'une taxation dédiée mériterait donc d'être rapidement étudiée, avec, à ce stade, deux options possibles :

- comme je l'avais proposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, une taxe à taux faible sur le matériel audio ;

- ou bien une taxe sur le streaming, solution qui aurait le mérite de faire contribuer au financement du Centre le secteur de la musique enregistrée.

Quelle que soit la solution finalement retenue, j'estime qu'elle doit être examinée rapidement, afin de donner au Centre des perspectives durables pour assurer ses missions telles que définies par la loi.

Enfin, un dernier mot plein d'optimisme sur le désormais premier secteur des industries culturelles, le jeu vidéo.

Le jeu vidéo a doublé son chiffre d'affaires depuis 2013. Il s'établit en 2020 à 5,3 milliards d'euros, avec une progression due à la pandémie de 10 % cette année.

Ces dernières années, le jeu vidéo a connu trois évolutions majeures :

- tout d'abord, une massification des joueurs. Le nombre de joueurs en France s'établit à 36,5 millions en 2020, soit huit millions de nouveaux usagers depuis 2013 ;

- ensuite, le passage à une industrie « pour adultes ». L'âge moyen du joueur français est maintenant de 39 ans, contre 21 ans en 1999. Les adultes représentent ainsi près de 90 % des joueurs ;

- enfin, l'éclatement de son modèle économique. Traditionnellement fondé sur la vente à perte de consoles et de fortes marges sur les jeux, il s'est diversifié ces dernières années. Les jeux sur mobile et en réseau sont gratuits, mais nécessitent des micro-transactions pour progresser, alors que certaines très grosses productions sont encore sur un modèle plus traditionnel en raison de leur coût, qui dépasse désormais les films à grand spectacle. Pensez que le jeu « Cyberpunk 2077 » du studio polonais CD Projekt a nécessité un budget de 330 millions de dollars !

Le jeu vidéo bénéficie d'une aide publique sous la forme d'un crédit d'impôt, d'un montant de 63 millions d'euros, comparable aux autres pays. Il est cependant régulièrement mis en cause, et je suis personnellement favorable, une bonne fois pour toute, à une mise à plat de ses mécanismes et de ses résultats, ce qui « dépassionnerait » le débat. Il en va de l'existence d'un tissu économique et créatif français extrêmement reconnu.

Je voudrais pour conclure mon propos, somme toute moins pessimiste que l'on pouvait le craindre, évoquer les conséquences différées de la pandémie, notamment pour les artistes. Les aides ont certes été nombreuses et appréciées, uniques au monde, mais elles devront probablement dans les années à venir tenir compte du puissant frein que la crise a été pour les créateurs, dont les projets ont été repoussés ou abandonnés, les revenus durement amputés, les vocations parfois découragées. C'est à eux que nous devons maintenant penser, une fois les structures confortées et prêtes à reprendre le chemin de la croissance.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Livre et industries culturelles » pour 2022.

Je vous remercie pour votre attention.

Mme Béatrice Gosselin. – Le domaine des industries culturelles a subi une crise majeure et doit maintenant faire face à des défis redoutables. Le soutien de l'Etat est donc primordial et doit perdurer. Je me félicite à ce titre des hausses de crédits prévues. Elles sont essentiellement dues aux programmes immobiliers de la BnF et de la bibliothèque publique d'information (BPI) ainsi qu'à la progression des crédits du Centre national du livre (CNL), qui lui permettront de mener à bien des manifestations d'ampleur et de mieux rémunérer les auteurs de bandes dessinées. L'économie du livre a cependant été bouleversée avec en particulier un recours accru à la livraison à domicile. Nos compatriotes doivent maintenant retrouver le chemin des librairies. Je me félicite par ailleurs des huit millions d'euros du « plan bibliothèque » prévus pour l'extension des horaires d'ouverture, nous en avons bénéficié dans mon département de la Manche. Un dernier point, l'édition et la presse s'inquiètent fortement de la pénurie de papier. Le groupe Les Républicains votera les crédits de ce programme.

M. Pierre-Antoine Levi. – Nous étions très inquiets lors de l'examen des crédits l'année dernière, les industries culturelles ont certes souffert mais le soutien public a été massif. La situation semble donc s'améliorer mais nous sommes toujours menacés par un risque de recrudescence de la crise sanitaire, qui inquiète grandement le secteur culturel, je pense en particulier au rétablissement des jauges pour les festivals. Mon groupe accorde bien entendu la plus grande attention aux politiques menées en faveur de la lecture publique et de

la lutte contre l'illettrisme. Je note enfin que le CNM a bénéficié de moyens à la hauteur des enjeux du secteur. J'espère que le financement se poursuivra à des niveaux suffisants. Compte tenu de l'effort des pouvoirs publics, le groupe Union Centriste votera les crédits de ce programme.

M. Jérémy Bacchi. – Le soutien de l'Etat a permis au secteur de maintenir la tête hors de l'eau. Nous sommes cependant inquiets par les baisses annoncées de crédits en 2022 qui pourraient provoquer des « trous d'air ». Je pense notamment aux librairies indépendantes, au futur du CNM et, élément nouveau, à l'envolée des coûts du papier. Pour ces raisons mon groupe s'abstiendra sur ces crédits.

Mme Sylvie Robert. – Je tiens à alerter sur la situation des bibliothèques confrontées à l'obligation du passe sanitaire. Je n'étais personnellement pas favorable à des exceptions, mais je note cependant que cette mesure sur les personnes de 12 et 18 ans semble entraîner des problèmes de fréquentation. Cela est très regrettable tant les bibliothèques sont un vecteur essentiel pour l'accès à la culture. Le CNM a joué son rôle pendant la crise et je partage l'analyse du rapporteur qui souhaite une structuration de son modèle économique. Sur la question des festivals, je précise qu'un décret paru récemment a rétabli la jauge à 100 %, avec une forte incitation au port du masque. Nous avons de ce point de vue été entendus. Pour finir, je confirme les conséquences sur le secteur de l'édition de la crise du papier.

Mme Monique de Marco. – La hausse de 5 millions d'euros des crédits du fonctionnement du CNM pourrait être insuffisante et je formule le souhait que son modèle économique soit mieux précisé. Je suis très attachée à la politique menée en faveur du livre et du développement de la lecture qui doit être une grande cause nationale. Je confirme à ce propos la baisse de fréquentation des médiathèques suite à l'obligation de présenter un passe sanitaire qui semble poser des nombreuses difficultés pour le public de 12 à 18 ans.

M. Julien Bargeton, rapporteur pour avis. – J'ai bien pris note de vos interrogations. Je crois que nous devons tous sensibiliser les pouvoirs publics à la pénurie de papier qui dépasse le seul ministère de la culture. Pour le CNM, les interrogations concernent surtout 2023, l'année 2022 étant encore marquée par l'abondance de crédits. Enfin, je réaffirme mon fort attachement à la numérisation des collections de presse de la III^e République, dont nous connaissons l'importance primordiale dans notre histoire.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au Livre et aux industries culturelles au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits relatifs à l'audiovisuel et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen de l'avis préparé par Jean-Raymond Hugonet sur le compte de concours financiers intitulé « Avances à l'audiovisuel public ».

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis des crédits relatifs à l'audiovisuel et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». – L'examen des crédits de l'audiovisuel public pour 2022 constitue l'occasion de dresser un

rapide bilan de situation des six entreprises concernées et de l'action du Gouvernement depuis cinq ans.

D'où partions-nous ? En 2017, Netflix engrangeait déjà les abonnés par millions mais Disney + n'existait pas et Amazon Prime n'en était qu'à ses débuts.

C'est ce moment qu'a choisi Emmanuel Macron pour déclarer que l'audiovisuel public était « *une honte pour nos concitoyens* » et qu'il fallait changer sa gouvernance, son organisation et son offre de programmes.

Après une telle charge, on était en droit d'attendre un projet ambitieux qui allait changer la face de l'audiovisuel public au cours du quinquennat.

Qu'a-t-on vu exactement ?

Les deux premières décisions annoncées par le Gouvernement en 2018 ont concerné la mise à la diète de l'audiovisuel public avec une baisse de ses moyens de 190 millions d'euros décidée sur quatre ans et l'arrêt de France 4 et France Ô.

La dernière étape de la baisse des moyens interviendra bien en 2022 à hauteur de 17,4 millions d'euros. Deux entreprises ont eu à supporter l'essentiel de ces baisses depuis quatre ans, France Télévisions à hauteur de 160 millions d'euros et Radio France pour près de 20 millions d'euros. Ces économies n'ont pas porté sur les investissements dans le cinéma ni dans la création audiovisuelle. Elles se sont traduites par des plans de départs dans les deux entreprises qui ont été financés par l'État aux deux tiers mais qui sont encore loin d'avoir produit leurs effets sur la masse salariale, en particulier à France Télévisions. Parmi les autres leviers qui ont été actionnés on peut citer la baisse du coût du programme national et régional des chaînes de France Télévisions et des arbitrages sur les moyens de diffusion pour Radio France, France Médias Monde et TV5 Monde.

Notre commission a toujours soutenu cette volonté de mieux gérer les entreprises de l'audiovisuel public. Nous avons également apporté notre soutien à la reprise en main du chantier de la maison de Radio France ainsi qu'au plan de soutien de 70 millions d'euros adopté l'année dernière pour faire face à la crise sanitaire. Ce travail d'assainissement était nécessaire et c'est un acquis du quinquennat, probablement le seul d'ailleurs.

Car, pour le reste, c'est un sentiment de déception qui domine pour ne pas parler d'inquiétude lorsque l'on compare le rythme effréné de la transformation des médias privés et l'immobilisme de l'audiovisuel public.

Notre commission a, dès 2015, plaidé pour un regroupement de l'audiovisuel public au sein d'une holding afin, en particulier, de concentrer les moyens sur le numérique.

Il a fallu attendre la nomination de Franck Riester pour que ce projet prenne la forme d'un projet de loi qui a été abandonné en mars 2020 à la faveur de la crise sanitaire. Rien n'empêchait le Gouvernement de reprendre le cours du débat de ce texte au printemps dernier. Au lieu de cela, c'est un texte sans grande ambition portant diverses dispositions relatives à l'audiovisuel qui a été adopté par le Parlement et qui ne résout aucune des difficultés existentielles du service public de l'audiovisuel.

Certes, le débat au Sénat a été l'occasion de sauver France 4 puisque nous étions prêts à inscrire dans la loi le maintien de cette chaîne dédiée à la jeunesse et à la culture. Mais

le financement de cette chaîne en 2022 n'est pas prévu et il se murmure que l'entreprise pourrait afficher un déficit pour la première fois depuis 2015.

Par ailleurs, aucun progrès notable n'a été fait sur le modèle économique de France Télévisions. Alors que les ressources commerciales de la BBC dépassent le milliard de livres sterling, celles de France Télévisions attachées à la commercialisation demeurent dérisoires malgré 500 millions d'euros d'investissement par an.

L'échec de la réforme du modèle économique de l'audiovisuel public constitue ainsi l'autre face de l'échec de la réforme de la gouvernance. Notre projet de réforme de 2015 prévoyait de moderniser la contribution à l'audiovisuel public (CAP) pour en faire une taxe universelle dont le produit aurait été réparti par la holding afin de garantir l'indépendance. Nous souhaitons également supprimer progressivement la publicité et augmenter les ressources issues des droits.

Force est de constater que la CAP ne sera pas réformée avant 2023 et peut-être même 2024 si une période de transition devait être nécessaire afin de conduire une véritable réforme. En outre les recettes publicitaires constituent toujours la seule marge de manœuvre de France Télévisions et Radio France. Cette situation crée une grande incertitude et nourrit un certain attentisme du côté des dirigeants de ces entreprises. Peuvent-ils en particulier engager des sommes importantes dans de grandes productions qui sortiront en 2023 et 2024 ? L'absence de visibilité est difficilement compatible avec les exigences de la vie des entreprises.

Si les mutualisations engagées entre les entreprises sont mises en valeur dans les discours, j'observe qu'elles privilégient le plus souvent les fonctions support sur l'éditorial et les programmes. Quant à l'offre numérique de l'audiovisuel public, elle reste dispersée, désordonnée et, au final, décevante. Après avoir pris l'initiative de créer Salto, France Télévisions pourrait être amené à se retirer de cette offre si le rapprochement de TF1 et M6 devait aller à son terme. France Télévisions n'aurait alors plus de stratégie numérique.

Quatre ans après l'annonce du rapprochement entre France 3 et France Bleu, la ministre vient seulement d'annoncer lors de son audition au Sénat un projet d'offre commune d'ici mars 2022 mais sans préciser les moyens qui seront dévolus à cette initiative. L'absence de rapprochement des rédactions - s'il devait se confirmer - marquerait la limite du projet qui ressemblerait davantage à un agrégateur de contenus qu'à une véritable offre nouvelle et intégrée. Bien entendu, nous attendrons pour juger en espérant une bonne surprise.

Concernant l'éducation, France Télévisions et Arte ont créé deux offres concurrentes. On pourrait aussi évoquer la jeunesse où chaque acteur propose ses programmes de son côté.

Alors que Netflix, Disney, Amazon comptent maintenant des dizaines de millions d'abonnés en France et que deux pôles privés semblent devoir émerger autour de TF1/M6 et Canal +, l'audiovisuel public ne peut revendiquer que trois avancées à l'issue de ce quinquennat : la plateforme de podcasts de Radio France, l'offre numérique d'ARTE (qui dépasse en fréquentation celle de France Télévisions) et la plateforme numérique de France Info. C'est évidemment un bilan très insuffisant pour des entreprises qui bénéficieront en 2022 de plus de 3,7 milliards d'euros de dotations publiques. Si les directions des entreprises publiques ont évidemment contribué à cet échec en freinant trop longtemps les coopérations,

c'est d'abord à l'État actionnaire qu'incombe la responsabilité de ce fiasco et il convient aujourd'hui de le rappeler.

J'en viens maintenant à la situation des différents opérateurs. Comme je l'ai indiqué, si mes interrogations portent sur la stratégie de ces entreprises et le projet que peine à concevoir pour elles leur actionnaire, il n'y a pas de craintes majeures à avoir sur leur situation. Les audiences se tiennent bien et - à part l'Institut national de l'audiovisuel (INA) dont le modèle économique dépend beaucoup de ses recettes commerciales - on peut considérer que ces entreprises ont plutôt bien traversé la crise sanitaire. Un point de vigilance concerne néanmoins la transformation des modes de production. Car l'absence de perspectives claires et le défaut d'information tend à dégrader le climat social.

La situation de France Télévisions demeure à cet égard tendue. Les effectifs ont baissé de 15 % en 8 ans alors qu'en parallèle l'offre a été enrichie. Les gains de productivité sont donc incontestables. Les résultats du plan de départs volontaires sont toutefois aujourd'hui décevants sans que l'on sache précisément si cela s'explique par la conjoncture économique et sanitaire ou l'insuffisance du ciblage.

Dans ces conditions, le moindre aléa comme la hausse des coûts peut déstabiliser l'équilibre fragile de l'entreprise. Par ailleurs, l'absence de moyens pour financer le surcoût généré par le maintien de France 4 (30 millions d'euros) comme les investissements dans Salto (48 millions d'euros depuis 2020) peuvent légitimement interroger.

Radio France devrait maintenir en 2022 l'équilibre des comptes retrouvé en 2021 après la dégradation observée en 2020 du fait de la crise sanitaire qui avait sensiblement dégradé les ressources propres (billetterie). Le plan de rupture conventionnelle collective se déroule de manière satisfaisante avec un impact positif sur la masse salariale. Son coût est estimé à 27 millions d'euros.

La trésorerie de l'entreprise sera positive à la fin 2021. Radio France réussit donc à absorber la baisse des dotations publiques grâce à son effort de transformation et cela alors même que les ressources publicitaires ont à nouveau été plafonnées à 42 millions d'euros comme le demandait le Sénat lors de l'examen du contrat d'objectifs et de moyens (COM).

Le chantier de la maison de la Radio a pris six mois de retard du fait de la crise sanitaire mais il devrait s'achever fin 2022 pour la partie historique. Le coût du chantier est évalué à 34 millions d'euros en 2022.

ARTE France devrait connaître en 2022 une baisse significative du budget de ses programmes pour absorber la baisse de la dotation publique de 0,4 million d'euros à laquelle s'ajoutera une augmentation de la contribution au GEIE, la structure commune située à Strasbourg. Depuis 2018 cette baisse des moyens s'élève à 6 millions d'euros. La masse salariale est stable depuis 2013 et ne représente que 7,4 % des charges ce qui illustre les efforts de gestion réalisés.

ARTE France souffre toujours de son absence de visibilité budgétaire alors que les Allemands ont une prévision de ressources arrêtée jusqu'à 2024. Ce contexte fragilise le lancement toujours incertain de la plateforme numérique européenne d'ARTE qui a besoin d'un financement de 30 millions d'euros.

L'INA a été sans nul doute l'entreprise la plus fragilisée par la crise sanitaire. La baisse des recettes commerciales à hauteur de 5,5 millions d'euros a occasionné un déficit de 4,5 millions d'euros en 2020. La trésorerie de l'établissement reste fragilisée. La renégociation de l'accord collectif d'entreprise fin 2020 a permis de mieux maîtriser l'évolution des charges tandis que l'entreprise a été profondément réorganisée pour tenir compte de l'évolution de ses missions. Par ailleurs le plan de départs a été mis en œuvre de manière satisfaisante. L'ensemble de ces actions explique le retour à l'équilibre en 2021.

La bonne nouvelle concerne la coopération avec les autres entreprises de l'audiovisuel public en matière de formation continue qui semble progresser. On se souvient que l'objectif formulé dans les COM était pour le moins peu contraignant. Je me réjouis que les différents acteurs aient fait le choix de développer une expertise commune dans ce domaine.

J'en viens maintenant à notre audiovisuel extérieur.

France Médias Monde poursuit ses efforts pour rivaliser avec la BBC et Deutsche Welle avec des moyens très inférieurs. Le résultat de l'entreprise devrait être positif en 2021 tout comme en 2022. L'entreprise a donc réussi à absorber la baisse des dotations publiques à hauteur de 3,5 millions d'euros depuis 2018 dont 0,5 million d'euros au titre de l'année 2022. Le plan de départs volontaires a atteint ses objectifs et devrait permettre de faire baisser la masse salariale de 3 millions d'euros.

La présidente de France Médias Monde rappelle qu'en 2012 Deutsche Welle avait les mêmes moyens que France Médias Monde mais qu'il existe aujourd'hui un écart de 100 millions d'euros dans les moyens des deux entreprises. Cette contrainte financière pèse sur les projets de développement qui sont pourtant nombreux. Les crédits de l'Agence française de développement (AFD) permettent de développer des programmes en langues africaines. Mais certains projets qui pourraient être utiles, comme la création d'un service numérique en turc, ne peuvent pas être aujourd'hui mis en œuvre.

Le réseau francophone TV5 Monde se porte plutôt bien selon son directeur général avec des moyens toujours stables. L'offre gratuite numérique TV5 Monde + poursuit son développement grâce à l'implication des Canadiens (14,6 millions d'euros sur 3 ans) tandis que la Principauté de Monaco devrait rejoindre les actionnaires d'ici la fin de l'année et apporter une contribution bienvenue. La nouvelle plateforme constitue un outil remarquable pour faire rayonner la culture francophone dans plus de deux cents pays avec pour enjeu de faire croître l'audience, en particulier en Afrique.

En conclusion, au terme de ce quinquennat, je regrette que les avancées promises aient laissé place au surplace, ce qui dans le secteur des médias constitue toujours un recul. Nos entreprises publiques ont montré qu'elles étaient capables de se réformer, de se transformer et d'innover. Les économies ont été faites mais elles n'ont été que trop partiellement réinvesties dans le développement et l'innovation. Autant dire que l'audiovisuel public n'a jamais été depuis 2017 une priorité. Et ce n'est pas l'absence de perspectives sur la réforme de la CAP dont le montant est à nouveau gelé en 2022 (article 16 du PLF) qui est de nature à nous rassurer.

Dans ces conditions, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2022.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Le diagnostic du rapporteur est sévère et juste et prolonge nos débats sur la loi Arcom. Nous regrettons que la grande loi audiovisuelle ait avorté, ce qui place aujourd’hui l’audiovisuel public en difficulté à un moment où certains proposent sa suppression. On ne peut que déplorer cette situation, compte tenu du travail réalisé par le Sénat.

L’avenir de la redevance reste un vrai sujet du fait de la suppression prochaine de la taxe d’habitation. Il faut éviter un basculement vers des dotations publiques qui mettraient en péril l’indépendance de l’audiovisuel public. La réforme de l’assiette n’a pas été conduite. L’offre numérique demeure dispersée. Nous avons perdu six ans sur la mise en œuvre de l’offre numérique locale commune à France 3 et France Bleu, que le Sénat proposait dès 2015. Nous avons également souligné la fragilité du projet Salto qui se confirme aujourd’hui. Les auditions du rapporteur ont montré que tous les responsables de l’audiovisuel public considéraient le rapprochement entre France Télévisions et Radio France comme inéluctable, ce qui illustre une évolution des mentalités. Il apparaît par ailleurs important de soutenir l’audiovisuel public extérieur au moment où les tentatives de désinformation se multiplient ainsi que les actions visant à déstabiliser certains scrutins électoraux.

M. David Assouline. – Je partage la conclusion du rapporteur sur le vote ainsi que beaucoup d’éléments de son diagnostic. Je note des évolutions dans le discours puisque vous mettez en cause la baisse des crédits que vous avez soutenue. Contrairement à ce qui a pu être dit, l’audiovisuel public ne vivait pas au-dessus de ses moyens et il convient de le protéger à un moment où se multiplient les projets de concentration des médias et d’instrumentalisation à des fins politiques. Il faut préserver un audiovisuel public indépendant et libre qui concourt à l’éducation, à la création de programmes de qualité et à une information fiable. Je ne comprends pas que le Gouvernement refuse de lui donner davantage de moyens financiers car on ne peut rien faire sans moyens. Même la stagnation des moyens correspond à une baisse d’au moins 25 millions d’euros du fait de l’indexation de certains contrats et de la hausse des salaires.

Je veux défendre l’idée de la réforme de la redevance mais je constate qu’il y a une forme de frilosité sur l’évolution de son montant. Le tarif qui est de 138 euros est beaucoup plus faible que dans d’autres pays comparables puisqu’il atteint 180 euros au Royaume-Uni, 216 euros en Allemagne et 320 euros en Suisse. Il faut assumer ce débat. On sera d’accord pour élargir l’assiette mais on ne sera pas d’accord sur le niveau. Jack Ralite disait que la redevance était une forme d’actionnariat populaire puisque l’argent allait directement aux entreprises concernées, ce qui constituait une garantie d’indépendance. J’ai préparé un amendement pour augmenter de 1 euro le tarif de la contribution à l’audiovisuel public.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Je voudrais d’abord féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail, qui met en lumière avec beaucoup de justesse la situation fragile, l’immobilisme même pour reprendre ses mots, dans lequel se trouve l’audiovisuel public aujourd’hui. Vous l’avez parfaitement résumé : nous avons longtemps attendu ce projet annoncé comme ambitieux par le Gouvernement mais qui se révèle dans les faits inexistant. Le bilan aujourd’hui est très insuffisant. Le constat est unanime : l’audiovisuel public n’aura pas été une priorité lors de ce quinquennat.

Vous avez rappelé que notre commission avait pris une part active au maintien de France 4 alors que sa disparition était prévue dans le contrat d’objectif et de moyens (COM) de France Télévisions. Ma question est la suivante, monsieur le rapporteur : de votre point de

vue, comment l'Etat va-t-il s'y prendre pour financer le surcoût généré par le maintien de France 4 qui, comme vous l'avez dit, est estimé à 30 millions d'euros ?

Pour aller plus loin, quand on constate la différence de modèle économique entre France Télévisions et la BBC, pouvez-vous nous donner des pistes concrètes de réforme du modèle économique de l'audiovisuel public français ?

Mme Céline Brulin. – Nous partageons le constat d'une situation d'extrême fragilité de l'audiovisuel public. Sans changements, il y a des risques de privatisation et de perte d'indépendance. Et les progrès de la défiance pourraient également menacer l'information.

On a évité la disparition de France 4 qui a pu démontrer son utilité pendant la crise sanitaire.

L'avenir de la CAP n'est pas assuré. Plus l'État affaiblit la redevance, moins la participation populaire est forte. Nous plaignons pour une revalorisation de la redevance.

Mme Monique de Marco. – Je salue la clarté de l'exposé. L'audiovisuel public n'a en effet pas été une priorité de ce Gouvernement, comme l'illustre la trajectoire budgétaire baissière. Il y a de plus en plus d'inquiétudes sur son avenir, avec l'émergence d'un mastodonte réunissant TF1 et M6. France 4 a été maintenu, mais son budget n'est pas garanti et Salto manque de moyens. Je dispose moi-même d'un abonnement qui relève d'un acte militant, tant son offre est limitée par rapport à celle des autres plateformes disponibles.

Les syndicats ont fait part de leur inquiétude concernant l'offre régionale de France 3 alors que la ministre n'a pas précisé les moyens qui seront dévolus à la nouvelle offre d'information commune de proximité attendue au premier trimestre 2022.

M. Bernard Fialaire. – J'ai les mêmes inquiétudes que mes collègues sur la redevance qu'il s'agisse de son niveau ou de son assiette. Je salue le rayonnement de notre audiovisuel à l'international avec TV5 Monde ainsi que l'arrivée de la principauté de Monaco parmi ses actionnaires qui devrait permettre d'améliorer son financement. Je serai moins sévère sur le constat car il y a eu des réductions de personnels dans l'audiovisuel public qui se sont bien passées. Il faut continuer à faire pression pour soutenir le projet de holding. Je m'abstiendrai pour saluer les évolutions concernant les structures.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis. – Je constate que beaucoup d'entre vous ont fait part de leur frustration devant la situation que connaît aujourd'hui l'audiovisuel public compte tenu notamment du travail qui avait été fait au Sénat depuis 2015. Quelle que soit notre sensibilité il y a des points sur lesquels nous pouvons trouver des compromis ; nous l'avons vu concernant le maintien de France 4. Concernant notre audiovisuel extérieur, les présidents des entreprises sont frustrés de ne pas pouvoir davantage concourir au rayonnement de notre pays. Je peux vous dire que nos collègues de la commission des finances qui examinaient ces crédits hier partagent le même constat concernant l'audiovisuel extérieur.

En réponse à David Assouline, je confirme que la majorité sénatoriale s'est associée à la trajectoire budgétaire baissière qui n'a pas fait obstacle à l'amélioration de la qualité. Ce qui manque à notre sens c'est une stratégie pour ces entreprises ainsi qu'une

réflexion sur la gouvernance. La crise du covid a constitué une forme de référendum qui a vu les Français réadhérer à leur audiovisuel public.

En réponse à Alexandra Borchio Fontimp, France Télévisions ne devrait pas avoir beaucoup le choix concernant France 4, soit baisser la qualité en investissant moins dans les programmes, soit accepter de présenter un budget en déficit. Concernant l'avenir de l'audiovisuel public, il faut reprendre les propositions du rapport Leleux-Gattolin de 2015, ainsi que le contenu du projet de loi préparé par Franck Riester. Il convient également de limiter la publicité sur les antennes du service public.

En réponse à Mme Brulin, je suis d'accord concernant les risques qui pèsent sur l'indépendance, l'audiovisuel public doit être soutenu afin de continuer à proposer une information fiable.

En réponse à Mme de Marco, l'offre de proximité annoncée par la ministre de la culture s'apparente davantage à un agrégateur de contenus qu'à une offre nouvelle de proximité. Salto semble avoir surtout été créé pour donner le sentiment de « faire quelque chose » et France Télévisions pourrait se retrouver prochainement en difficulté concernant ce projet.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à l'audiovisuel et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Crédits « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Nous terminons nos travaux par l'examen de l'avis préparé par Jacques-Bernard Magner sur les crédits consacrés à la « Jeunesse et à la vie associative ».

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative. – Les crédits du programme 163 « jeunesse et vie associative » s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2022, à un peu plus 772 millions d'euros. Par rapport à l'année dernière, ils sont en augmentation de 11,37 %.

Au premier abord, il semble que l'on ne pourrait que s'en féliciter. Néanmoins, une analyse plus précise des crédits appelle à être beaucoup plus nuancé. Un bon budget n'est pas forcément un budget en hausse, mais un budget bien arbitré. Or, la majorité de cette hausse est absorbée par le service national universel. Mais, j'ai des doutes sur son déploiement. J'y reviendrai.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaite attirer votre vigilance, comme l'année dernière, sur des dispositifs relevant du programme « jeunesse et vie associative » qui sont financés par la mission « plan de relance ».

28 % de la totalité des postes Fonjep, qui est une subvention à une association d'un montant de 7 164 euros, et 28 % des missions de service civique sont financés par cette autre mission. Cela pose la question de leur pérennité.

J'en reviens au programme 163.

Trois dispositifs concentrent la quasi-totalité de la hausse des crédits.

Le compte d'engagement citoyen, tout d'abord, bénéficiera en 2022 d'une augmentation de 3,5 millions d'euros. Il vise à valoriser l'engagement des bénévoles associatifs par l'obtention d'heures de formation, adossées au compte personnel de formation. Le ministère table sur une augmentation de 15 % du nombre de bénéficiaires en 2022. L'enjeu principal pour permettre son déploiement est de le faire connaître aux bénévoles éligibles.

Deuxième dispositif bénéficiant d'une augmentation de crédits : la mesure « 1 jeune, 1 mentor ». Elle a été annoncée par le Président de la République le 1^{er} mars dernier dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution ».

L'objectif pour 2022 est de permettre à 200 000 jeunes de bénéficier de ce mentorat, soit le double par rapport aux objectifs en 2021. Les crédits alloués seront importants : 27 millions d'euros.

Je crains que le mentorat mobilise beaucoup de crédits pour peu d'efficacité par rapport à d'autres actions déjà existantes. Je pense au service civique notamment, qui année après année a fait ses preuves en termes d'accompagnement des jeunes, d'insertion mais également d'engagement.

Troisième dispositif bénéficiant d'une augmentation de crédits : le service national universel (SNU). 110,05 millions d'euros sont prévus pour 2022, contre 62,26 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2021. C'est donc une augmentation de près de 48 millions d'euros, une somme spectaculaire au regard de la dotation globale du programme ! Il s'agit de permettre à 50 000 volontaires de réaliser la première phase du SNU : le séjour de cohésion de 15 jours. Comme nous l'a indiqué la ministre lors de son audition, pour atteindre cet objectif ambitieux, trois sessions seront prévues l'année prochaine : en février, juin et juillet. C'est une première.

J'ai de nombreux doutes vis-à-vis du SNU. Les premiers concernent l'atteinte des objectifs qu'il poursuit. Il doit promouvoir l'engagement, le vivre ensemble, la cohésion nationale ainsi que la mixité sociale et territoriale.

La phase 2 du SNU – la mission d'intérêt général – a du mal à se mettre en place. Les associations sont sceptiques.

En ce qui concerne le vivre-ensemble, je pense qu'il faut agir plus tôt : à 15-17 ans, il est trop tard pour inculquer les valeurs républicaines et citoyennes.

L'objectif de mixité sociale est également loin d'être atteint : la dernière étude de l'Injep d'octobre dernier portant sur les 15 000 jeunes ayant effectué leur SNU cette année est instructive. Je salue d'ailleurs les travaux de l'Injep qui sont une source précieuse d'évaluation des politiques de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Cette étude évoque une « mixité sociale modérée », avec une surreprésentation des enfants de « corps en uniforme ». Les jeunes en filière professionnelle sont fortement sous-représentés : seuls 11 % des participants au SNU sont issus de ces filières, alors qu'un tiers des élèves de cette classe d'âge y sont scolarisés.

Certes, 8 jeunes du SNU sur 10 indiquent avoir rencontré des personnes d'un milieu social différent pendant le séjour. Mais là aussi une analyse plus fine est nécessaire.

Pour caractériser le milieu social, les participants mettent en avant le fait d'avoir rencontré des personnes qui ont des centres d'intérêt différents des leurs, des valeurs différentes ou qui viennent d'un territoire différent.

La mixité sociale est donc perçue selon des critères principalement culturels et pas en fonction d'inégalités sociales.

Enfin, je m'interroge sur la réalité de l'objectif de mixité territoriale et de mobilité. Le budget est construit sur l'hypothèse d'un séjour de cohésion effectué majoritairement au sein de sa propre région.

Ma deuxième série de doutes porte sur l'extension du dispositif. Certes, son déploiement a été confronté à la pandémie de la covid en 2020 et 2021. Mais, on ne constate pas un engouement massif des jeunes pour le SNU. En 2021, seuls 30 000 jeunes ont transmis un dossier et entre 22 000 à 25 000 de ces jeunes sont allés au bout de la démarche. Le gouvernement arrivera-t-il à mobiliser 50 000 participants en 2022, ou bien y a-t-il une sorte de plafond de verre autour de 25 000/30 000 jeunes accueillis chaque année ?

Par ailleurs, l'étude de l'Injep apporte un éclairage instructif dans la perspective de la généralisation du SNU. 10 % des jeunes de la « cohorte 2021 » ont déclaré que leur participation leur a été imposée par leurs familles.

Le séjour de cohésion a été moins bien vécu et a entraîné une moindre adhésion pour ces « non volontaires ». 19 % se disent insatisfaits de leurs expériences et 10 % ne savent pas dire s'ils sont satisfaits ou insatisfaits à la fin du séjour.

Enfin, 60 % de ces « non-volontaires » se déclarent peu enthousiastes à l'idée de devoir effectuer leur mission d'intérêt général – la deuxième phase obligatoire du SNU.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose un amendement visant à transférer 30 millions d'euros du SNU pour la création d'un pass « colonies de vacances ». Le budget du SNU alors abaissé à 80 millions d'euros serait calibré pour l'accueil de 36 000 jeunes, soit le double du nombre de jeunes qui y ont participé en 2021. Cela permettrait d'expérimenter la session de février pour environ 12 000 à 15 000 volontaires. Nous pourrions analyser son attrait auprès des jeunes, les difficultés spécifiques qu'elle peut engendrer ou au contraire les avantages par rapport à la session de juin.

Pourquoi je souhaite créer un pass « colo » et pourquoi est-il nécessaire en 2022 ?

Le nombre de départs en colonie de vacances est en forte chute depuis une dizaine d'années. Chaque année, 160 000 enfants de moins partent en colonie de vacances.

L'année 2019 a constitué un sursaut d'intérêt, avec une légère remontée des chiffres. Mais ils se sont effondrés en 2020 en raison de la crise de la covid.

La pandémie a également fragilisé l'organisation des séjours de vacances à plusieurs égards : considérés comme vulnérables en raison de leurs âges, de nombreux bénévoles ont dû prendre de la distance par rapport à leurs activités. Cela a contribué à fragiliser les petites structures.

Les colonies ont eu également du mal à constituer les équipes de moniteurs : la covid a empêché la réalisation des formations aux BAFA (brevets d'aptitude aux fonctions

d'animateur en accueils collectifs de mineurs) en 2020 et a fortement perturbé la session de printemps 2021. Les répercussions sont importantes sur un secteur déjà en tension.

La diminution du nombre de départs en colonie de vacances a également des conséquences, à moyen terme, sur le nombre de candidats en BAFA.

En effet, c'est souvent parce que l'enfant est parti lui-même en séjours collectifs de vacances qu'il souhaite passer le BAFA. Moins d'enfants qui partent, c'est un vivier de candidats potentiels au BAFA qui se rétrécit.

Or, dans le même temps, près des trois quarts des Français estiment que partir en séjour collectif est une chance pour les enfants, notamment au début de l'adolescence.

Les premiers retours concernant le dispositif des « vacances apprenantes », mis en place par le ministère de l'éducation nationale, sont positifs. Dans leur très grande majorité, les parents sont satisfaits de ces séjours. Surtout, ce dispositif a permis de toucher un nouveau public en 2021, puisque plus de la moitié des enfants et adolescents sont des « primo-partants ».

Il est essentiel de s'inscrire dans cette dynamique par la création du pass « colo ». Celui-ci permettrait à chaque enfant de CM1/CM2 de vivre une expérience de départ en séjour collectif, de découvrir le vivre-ensemble et rencontrer d'autres personnes. Ce sont autant d'objectifs qui rejoignent ceux du SNU. À mon sens, les colonies de vacances peuvent former la première étape – celle de la découverte – du parcours de l'engagement d'un jeune.

En outre, ce pass serait de nature à renforcer la mixité sociale des colonies de vacances, en déclin ces dernières années. On constate une diminution du nombre d'enfants des classes moyennes inférieures au sein de ces séjours.

Ils sont devenus trop chers pour ces familles qui ne bénéficient pas d'une aide de la CAF. De même, les enfants des territoires ruraux partent moins en colonies de vacances que ceux résidant en agglomération ou dans des métropoles.

Enfin, ouvert à l'institution scolaire, le pass « colo » pourrait également faciliter l'organisation des classes transplantées.

Cela représenterait un coup de pouce bienvenu pour l'ensemble du secteur du tourisme social, dont le modèle économique repose en temps normal sur un équilibre fragile. Il a été fortement ébranlé par la pandémie.

Comme je l'ai indiqué, les crédits du programme 163 sont en augmentation. Néanmoins, je suis sceptique sur l'utilisation de ces millions d'euros supplémentaires, qui pourraient à mon sens être mieux utilisés pour d'autres dispositifs du programme. C'est la raison pour laquelle je propose que notre commission s'en remette à la sagesse du Sénat.

Mme Elsa Schalck. – Le budget du programme 163 intervient dans un contexte difficile, avec une nouvelle année marquée par la crise sanitaire et ses conséquences sur le milieu associatif et la jeunesse. Ses crédits sont en hausse, mais celle-ci est en trompe l'œil, dans la mesure où elle repose essentiellement sur la croissance des crédits du SNU. Lorsque les crédits de ce dispositif avaient doublé l'an passé, nous avons déjà exprimé des réserves à ce sujet puisque l'expérimentation n'avait jamais été achevée et les crédits sous-estimés en 2020.

Le rapporteur a mis en avant les deux autres mesures nouvelles de ce budget. La première est le dispositif « 1 jeune, 1 mentor ». Il est vrai que le mentorat a fait ses preuves, mais il nous est aujourd'hui très difficile de nous prononcer sur ce dispositif dont nous ignorons tout du contenu et de la philosophie. La seconde mesure nouvelle concerne les colonies de vacances, fortement impactées par la crise sanitaire.

S'agissant des associations, particulièrement touchées par la crise sanitaire, elles ont un besoin de visibilité sur leurs financements à moyen et long termes. Au 30 septembre 2021, les montants affectés au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) au titre de la quote-part des sommes acquises par l'État des comptes tombés en déshérence s'élevaient à 19,1 millions d'euros, ce qui constitue un apport supplémentaire de 76,4 % par rapport à la subvention directe de l'État. Pour 2022, la quote-part des avoirs inactifs récupérés par l'État est à nouveau fixée à 20 %, l'administration prévoyant la même prévision de recettes qu'en 2021. Toutefois, si ce n'était pas le cas, il nous paraîtra indispensable de revoir le niveau de cette quote-part.

Les associations s'inquiètent par ailleurs du maintien du lien avec leurs bénéficiaires et leurs adhérents. Ils espèrent qu'ils seront étroitement impliqués dans la mise en œuvre du plan « 1 jeune, 1 mentor ». Toutefois, les modalités de fonctionnement de ce dispositif sont encore floues et rien n'indique par ailleurs qu'il aura vocation à être pérennisé.

Face aux difficultés persistantes rencontrées par les associations, aggravées par la crise sanitaire, il nous apparaît urgent qu'une réflexion soit lancée sur leur modèle de financement.

Je souhaite revenir sur la question du SNU. Nous ne sommes pas hostiles à l'esprit du dispositif, même s'il est sans doute regrettable qu'il ne s'applique qu'aux jeunes de 15 à 17 ans – un âge que nous jugeons tardif pour promouvoir les valeurs de la République. Nos interrogations portent plutôt sur les conditions de son déploiement.

Le nombre de jeunes concernés est encore faible par rapport au coût du dispositif. En 2021, le nombre de jeunes a décliné par rapport à 2020 : alors que l'objectif du Gouvernement était de 29 000, seuls 18 000 jeunes ont pris part au SNU cette année – soit moins que les 20 000 jeunes prévus en 2020. Comme l'a indiqué le rapporteur, l'objectif de mixité sociale n'est que partiellement atteint. Le coût du séjour de cohésion est estimé à 2 140 euros par jeune, ce qui est particulièrement élevé. En l'absence d'évaluation précise de ses coûts effectifs, le passage prévu à 50 000 jeunes paraît prématuré et peu réaliste.

Le SNU répond-il réellement aux attentes de la jeunesse de notre pays ? Dans ces temps de crise, s'agit-il véritablement de la priorité des jeunes, eux qui ont besoin d'être accompagnés en matière de recherche d'emploi et de stages ?

S'agissant de la jeunesse, on ne peut que déplorer le manque de lisibilité des crédits, éparpillés entre différents programmes. Cet empilement de dispositifs ne permet pas d'assurer une véritable cohérence et c'est ce qui fait défaut aujourd'hui à la politique de la jeunesse mise en œuvre dans notre pays.

Le programme 163 est décevant et c'est pourquoi le groupe Les Républicains aurait tout à fait pu y donner un avis défavorable. Nous suivrons néanmoins l'avis de sagesse proposé par le rapporteur.

M. Thomas Dossus. – Malgré la hausse, nous sommes défavorables aux crédits du programme 163, dans la mesure où nous contestons le principe même du SNU.

Ce dispositif, qui n'est rien d'autre qu'un *ersatz* de service national, ne nous apparaît pas approprié pour réconcilier la jeunesse avec la République. L'émancipation de la jeunesse ne passe pas par l'uniforme ou par le drapeau. Les associations sont d'ailleurs réservées à son sujet. Nous refusons que 110 millions d'euros soient consacrés à un dispositif inefficace et contreproductif.

Nous soutenons en revanche votre proposition d'amendement relatif au pass « colo ».

M. Claude Kern. – Même si les crédits du programme 163 progressent de plus de 11 %, il y a beaucoup de réserves sur leur utilisation. Je souscris à la position exprimée par Elsa Schalck il y a quelques instants, à une nuance près. Je ne partage pas sa position sur le SNU. Je note une certaine cohérence et continuité dans la politique du SNU mise en place, même si je reconnais que l'augmentation des crédits est probablement excessive par rapport aux besoins réels.

Je regrette que le FDVA ne bénéficie pas de davantage de crédits compte tenu des difficultés rencontrées par les associations dans la période actuelle et des problèmes qu'elles ont à recruter des bénévoles.

Notre groupe suivra l'avis de sagesse proposé par le rapporteur même si, comme le groupe Les Républicains, nous aurions également pu voter contre l'adoption de ces crédits.

Mme Sylvie Robert. – La hausse des crédits est effectivement en trompe l'œil. Nous partageons les réserves du rapporteur concernant le SNU. Une telle hausse des crédits ne se justifie pas compte tenu des obstacles à son déploiement. J'aurai l'occasion de vous en parler la semaine prochaine, mais des questions similaires se posent concernant le Pass culture, dont les crédits sont en forte hausse, mais dont l'efficacité dépendra entièrement de ses modalités de déploiement.

Nous soutenons évidemment l'idée du pass « colo », qui s'inscrit dans la continuité du pass Culture et du pass Sport.

Nous nous étonnons que les crédits de l'action 4 du programme, relative au service civique, stagnent dans la période actuelle. La crise sanitaire a renforcé le rôle joué par les jeunes en service civique. Nous jugeons ce dispositif important et appelons de nos vœux sa pérennisation, voire son renforcement, d'autant qu'il apporte une aide précieuse au fonctionnement des associations.

Le groupe Socialiste soutient l'avis de sagesse proposé par le rapporteur, sous réserve que son amendement relatif au pass « colo » soit voté.

Mme Céline Brulin. – Si l'occasion nous en est donnée, notre groupe ne votera pas ces crédits. Je partage les constats et les critiques développés par le rapporteur. Le SNU suscite effectivement des interrogations et comporte des limites ; il est loin de tenir toutes ses promesses. La politique en faveur de la jeunesse de ce Gouvernement est très marquée par des changements d'appellation qui ressemblent fort à du recyclage de dispositifs datant de l'ancien monde !

Je suis favorable au développement des colonies de vacances ; j'ai donc un *a priori* positif sur votre amendement. Néanmoins, les « vacances apprenantes » mises en place par le ministère de l'éducation nationale m'interpellent : l'intention est bonne, mais le dispositif ne s'apparente pas à une colonie « classique » puisque les matinées sont consacrées au soutien scolaire. Se pose d'ailleurs la question de savoir qui est en charge de ce soutien scolaire.

Je partage par ailleurs les propos de Claude Kern sur le FDVA. Les crédits consacrés sont insuffisants et leur affectation n'est pas claire. Ces fonds proviennent de l'ancienne réserve parlementaire et s'apparentent désormais à une réserve préfectorale. Beaucoup d'opacité entoure leur répartition entre milieu rural, milieu urbain et même entre départements. Notre commission ne devrait-elle pas se saisir de ce sujet pour dresser un bilan de l'attribution de ces crédits ?

M. Claude Kern. – Je vous rejoins totalement.

M. Jacques Gersperrin. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail.

Je m'interroge tout d'abord sur le rapprochement des services déconcentrés de l'État du sport, de la jeunesse et de la vie associative d'une part et de ceux de l'éducation nationale d'autre part qui s'est effectué au 1^{er} janvier 2021. Emporte-t-il des conséquences sur le plan budgétaire mais aussi organisationnel ?

Comme Elsa Schalck, je remarque ensuite une absence de cohérence et un manque de lisibilité dans la politique menée en faveur de la jeunesse, ainsi qu'une trop faible association des acteurs locaux concernés. On a du mal à trouver un sens à l'action de ce Gouvernement qui empile les dispositifs. Le « quoi qu'il en coûte » va très loin ! Y aurait-il bientôt des élections ?

J'aurais voté contre ces crédits, si le rapporteur n'avait pas exprimé une sagesse, car nous sommes face à un millefeuille de dispositifs éducatifs.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – On est tous d'accord sur le constat d'une multiplicité de dispositifs, qui brouille le message. Le Gouvernement saupoudre. Il n'y a plus de colonne vertébrale à ce petit budget.

Le FDVA est une ressource pour les associations. Je partage vos commentaires critiques sur les modalités d'utilisation de ce qui s'apparente bien à une réserve préfectorale. Les fonds ont tendance à être attribués aux associations qui organisent les activités les plus spectaculaires et non à celles qui en ont le plus besoin.

Tout comme vous, je suis un peu sceptique sur le dispositif des « vacances apprenantes ». Une colonie de vacances, c'est d'abord pour apprendre le vivre-ensemble et partager des activités récréatives. Il ne faudrait pas que seul ce nouveau type de colonie bénéficie de moyens. L'ensemble du secteur doit être soutenu.

Le SNU, auquel le Président de la République tient apparemment beaucoup, c'est un peu le substitut au service militaire ! Je doute que le Gouvernement parvienne à mobiliser 50 000 jeunes en 2022.

Il y a un vrai besoin de donner aux associations des lignes directrices plus fortes et de réattribuer des moyens aux colonies de vacances.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, je vous invite à présent à nous présenter votre amendement.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à créer un « pass colo » pour les enfants de 9 à 11 ans, soit des classes de CM1 et CM2. L'objectif est de soutenir financièrement les familles car l'on sait que le coût d'une colonie de vacances demeure un frein important. Ce pass pourrait dans un premier temps être expérimenté auprès de 100 000 enfants, en ciblant prioritairement les cités éducatives ou les territoires ruraux éducatifs.

Mme Elsa Schalck. – Nous comprenons parfaitement votre intention. Il faut en effet que les colonies de vacances soient aidées. Néanmoins, plusieurs dispositifs sont en cours, notamment celui des « vacances apprenantes » – qui mériterait d'être explicité, et si nous en créons un nouveau, nous participons à cette superposition que nous dénonçons. Pour cette raison, nous voterons contre cet amendement.

M. Laurent Lafon, président. – Je mets aux voix l'amendement du rapporteur.

L'amendement n'est pas adopté.

M. Laurent Lafon, président. – Je mets aux voix l'avis du rapporteur qui nous propose de donner un avis de sagesse à l'adoption de ces crédits.

La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la Jeunesse et de la vie associative au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

La réunion est close à 11 h 15.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 10 novembre 2021**- Présidence de M. Claude Raynal, président -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Projet de loi de finances pour 2022 – Examen des articles de la première partie
- Tome II du rapport général**

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons les amendements du rapporteur général sur les articles de première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La première partie du PLF comprend 54 articles, dont 34 ont été introduits par l'Assemblée nationale.

Il s'agit pour l'essentiel de mesures techniques, même si certaines sont plus politiques et de plus grande ampleur comme l'expérimentation pour la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA), les dispositions fiscales accompagnant la réforme des travailleurs indépendants, la défiscalisation des pourboires et, en particulier, la partie fiscale du « bouclier tarifaire » mis en place en réaction à la hausse des prix des énergies. Les mesures annoncées sur ce sujet sont d'ailleurs très achevées, figurant à la fois en première et seconde parties du PLF pour 2022, ainsi que dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021.

S'agissant du gaz, les cours ont augmenté de façon importante depuis l'été 2021, et ont entraîné une augmentation des tarifs réglementés de gaz pour les ménages. Ainsi, pour un foyer utilisant le gaz pour ses besoins domestiques, la facture entre janvier et octobre 2021 a augmenté de 75 euros par rapport à la même période en 2020. Dans ce contexte, le Gouvernement a annoncé le gel des tarifs réglementés de gaz toutes taxes comprises à leur niveau d'octobre, à compter du 1^{er} novembre 2021 et jusqu'au 30 juin 2022. En revanche, aucun dispositif n'est prévu à ce stade pour les entreprises.

S'agissant des fournisseurs d'offres de marché indexées aux tarifs réglementés, ils s'approvisionneront sur les marchés de gros à des prix élevés sans pouvoir répercuter ces prix sur leurs clients, générant pour eux un manque à gagner financier important pendant l'hiver 2021-2022. Or, le mécanisme d'opposition aux barèmes des tarifs réglementés de gaz prévoit un rattrapage des sommes non perçues pendant la période du gel tarifaire, qui ne pourra toutefois s'effectuer que jusqu'au 30 juin 2023, date de fin des tarifs réglementés du gaz. La contrainte de temps est donc forte.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose, à l'article 8 *quinquies*, une diminution facultative de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN), qui pourrait être mise en œuvre par décret lorsque les coûts d'approvisionnement en gaz naturel au titre d'un mois donné de 2022 excéderaient ceux d'octobre 2021. Cette baisse de taxe, qui concernerait les ménages, bénéficiaires ou non des tarifs réglementés, pourrait diminuer les recettes de la taxe d'environ 1,2 milliard d'euros. Selon le Gouvernement, cela devrait

permettre de faire face à des conditions de marchés qui compliqueraient la réalisation du rattrapage tarifaire dans le calendrier prévu.

Cependant, l'article 42 *octies* du PLF permet aussi au Gouvernement de prolonger le gel des tarifs réglementés jusqu'à la fin de l'année 2022, ce qui resserrerait encore le calendrier de rattrapage pour les fournisseurs. Après l'activation potentielle du levier fiscal en 2022, par une baisse de taxe sur le gaz, le Gouvernement pourrait jouer sur le levier budgétaire en 2023 : cet article 42 *octies* prévoit en effet qu'une partie du rattrapage des sommes non perçues par les fournisseurs pourra être assurée directement par le budget général, en 2023, par le biais des charges de service public de l'énergie, portées par le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cette compensation, certes nécessaire compte tenu des décisions prises par ailleurs, sera certainement très coûteuse pour nos finances publiques.

En ce qui concerne l'électricité, la problématique est différente. D'une part, les ménages bénéficiant des tarifs réglementés n'ont pas encore été directement touchés par les augmentations des cours, car ces tarifs ne doivent être réévalués qu'en février 2022. D'autre part, le bilan global des conséquences de l'augmentation des prix de l'électricité, à la différence de ceux du gaz, n'est pas négatif pour la communauté nationale. En effet, EDF fait des bénéfices en exportant à prix fort son électricité nucléaire et les subventions de l'État aux producteurs d'énergie renouvelable diminuent avec la hausse des cours. Aussi la hausse des prix de l'électricité se traduit-elle par des transferts financiers massifs entre agents économiques, au détriment des consommateurs. L'État a donc les moyens et le devoir d'intervenir pour corriger ce phénomène.

Le Gouvernement a fait le choix de proposer une baisse de la fiscalité sur l'électricité à compter du 1^{er} février 2022, date à laquelle les tarifs réglementés d'électricité doivent être révisés pour prendre en compte la hausse des cours. Je rappelle que ces tarifs concernent près de 70 % des ménages et plus de 1,5 million d'entreprises. D'après les dernières estimations, en l'absence de mesures supplémentaires, ces tarifs pourraient s'apprécier d'environ 20 %, une augmentation qui serait totalement inédite. En réaction, l'article 8 *quinquies* prévoit une minoration uniforme de tous les tarifs de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). Cette minoration, qui concernerait donc aussi bien les particuliers que les entreprises, bénéficiaires ou non des tarifs réglementés, sera calculée de façon à ce que la hausse du tarif bleu d'EDF pour les ménages soit contenue à 4 %. Cette mesure devrait coûter près de 6 milliards d'euros à l'État, mais, comme je vous l'ai précisé, elle est compensée par des gains réalisés par ailleurs.

Par ailleurs, certaines entreprises, grandes consommatrices d'électricité et qui se fournissent directement sur les marchés de gros ou dont les contrats sont indexés sur ces derniers, souffrent d'ores et déjà des conséquences de la crise des prix de l'énergie. Au surplus, certaines ne seront pas concernées par la baisse de la TICFE dans la mesure où elles bénéficient déjà du tarif réduit minimum autorisé par le droit de l'Union européenne. Pour ces industries électro-intensives, le Gouvernement a annoncé une révision du dispositif de compensation des coûts indirects liés au marché européen d'échange des quotas carbone. Le coût de cette mesure, qui devrait concerner entre 400 et 450 entreprises, est évalué à 150 millions d'euros.

Enfin, deux autres mesures ont vocation à compenser, pour les ménages exclusivement cette fois, la crise actuelle. Elles figurent dans le second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021, que nous examinerons la semaine prochaine. Il s'agit

du complément de 100 euros du chèque énergie, pour un coût de 600 millions d'euros, et de l'indemnité inflation, de 100 euros également, qui concerne 38 millions de bénéficiaires et se traduira donc par une dépense de 3,8 milliards d'euros.

Pour conclure, je vous annonce que je vous présenterai, la semaine prochaine, des amendements sur deux sujets.

Tout d'abord, je souhaite que soit prévue une compensation intégrale de la perte de recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dans la mesure où les effets de la crise se feront fortement sentir en 2022 sur cette cotisation. Nous anticipons une perte mécanique de recettes d'environ 5 %. Cette compensation s'élèverait à ce stade à 482 millions d'euros, mais, bien entendu et comme pour les précédents filets de sécurité, le montant de la compensation s'ajusterait à la perte réelle constatée.

Ensuite, je proposerai un amendement pour renforcer le dispositif de lutte contre l'arbitrage de dividendes, pratique mise en lumière par l'affaire des *CumEx Files* en 2018 et contre laquelle la commission des finances avait déjà présenté un amendement. Le sujet est revenu dans l'actualité et le bilan du dispositif *a minima* finalement adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture de la loi de finances pour 2019 me semble insuffisant. Je souhaite ainsi retravailler les montages interne et externe identifiés dans le cadre de cette fraude.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Certains réseaux publics de production de chaleur renouvelable achètent du gaz. C'est le cas, par exemple, dans le secteur de la géothermie. Sans solution, des structures vertueuses pourraient donc être en difficulté. La commission pourrait-elle se pencher sur cette question ?

Mme Christine Lavarde. – Nous sommes face à un sujet mal préparé : le mécanisme de versement des compensations aux opérateurs dont les prix sont gelés n'est pas bien défini et son coût sera très élevé.

Par ailleurs, la baisse de la TICFE est actée. Je rappelle toutefois la vocation initiale de cette taxe, lorsqu'elle s'appelait encore la contribution au service public de l'électricité (CSPE) : elle devait financer les charges de service public de l'électricité, en particulier celles qui étaient liées aux énergies renouvelables. Son montant était corrélé aux prévisions de charges pour chaque année. Or, cette année, les charges de service public de l'électricité vont diminuer en raison du moindre surcoût des énergies renouvelables. Si on n'avait pas transformé cette taxe en un impôt de rendement, la diminution du coût pour les consommateurs aurait donc eu lieu sans besoin d'une baisse exceptionnelle.

M. Marc Laménie. – L'article 11 fixe les variables de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Quelle est l'évolution prévue des dotations de l'État pour les collectivités territoriales, en particulier des prélèvements sur recettes (PSR) à leur profit tels qu'ils sont prévus l'article 13 ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Madame Taillé-Polian, nous allons regarder ce sujet des réseaux de chaleur, dont nous souhaitons le développement, car ils s'inscrivent dans une logique à la fois écologique, économique et sociale. En outre, le sujet concerne de près les collectivités territoriales, qui déploient de tels réseaux ou y sont associées.

Je partage pleinement les observations de Christine Lavarde.

Enfin, monsieur Laménie, la DGF est stable à ce stade. Je vous proposerai un amendement à l'article 11 pour revenir sur la minoration des variables d'ajustements qui touche les régions et qui correspond à 50 millions d'euros.

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à la présentation des amendements proprement dits.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.1 vise à garantir l'éligibilité des services de téléassistance et de visio-assistance au crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, que ces derniers soient ou non compris dans une offre globale incluant des services à résidence, de manière à revenir simplement à la situation antérieure à la décision du Conseil d'État, laquelle a introduit une distinction préjudiciable aux bénéficiaires de ces services.

M. Claude Raynal, président. – Vous n'avez en revanche pas retenu le sujet du portage des repas à domicile.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les repas à domicile ne sont en effet pas retenus dans l'amendement car leur éligibilité au crédit d'impôt était conditionnée à leur insertion dans une offre globale de service avant la décision du Conseil d'État, contrairement à la téléassistance. Avec l'amendement que je propose, il s'agit juste de clarifier la situation antérieure.

L'amendement FINC.1 est adopté.

Article 3 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.2 a pour objet de corriger une fausse bonne idée, en supprimant le plafond de 1,6 SMIC pour l'exonération des pourboires de l'impôt sur le revenu. En effet, ce plafond crée des difficultés insurmontables pour les équipes, en mettant à l'écart ceux qui sont mieux payés, et pour les employeurs. Puisque le Gouvernement a décidé d'en faire un dispositif provisoire, pour 2022 et 2023 seulement, il faut qu'il soit simple à mettre en œuvre.

L'amendement FINC.2 est adopté.

Article 4 sexies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.3 vise à assurer la coordination entre l'article 4 *sexies*, relatif au droit d'option à l'impôt sur les sociétés des entrepreneurs individuels, et le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante tel qu'issu des travaux du Sénat.

L'amendement FINC.3 est adopté.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.4 tend à prolonger jusqu’au 31 décembre 2024, soit pour deux années de plus, le crédit d’impôt ouvert aux entreprises relevant d’un régime réel d’imposition au titre des dépenses de formation de leur dirigeant. En effet, nous voulons donner plus de temps à ce crédit d’impôt pour produire ses effets, sachant que l’article 5 prévoit déjà, pour les microentreprises, le doublement du plafond de ce crédit d’impôt.

L’amendement FINC.4 est adopté.

Article 5 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.5 a pour objet la suppression d’un alinéa apportant des précisions légistiques sans objet.

L’amendement FINC.5 est adopté.

Article 5 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’article 5 *ter*, qui modifie le régime spécifique d’imposition des plus-values de cession à titre onéreux d’actifs numériques, ne s’appliquera qu’aux cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2023 tel qu’issu des travaux de l’Assemblée nationale. Il n’a donc pas d’effet sur le solde budgétaire pour l’année 2022 et ne peut pas figurer en première partie de la loi de finances. Indépendamment de l’intérêt de la mesure proposée par l’article sur le fond, l’amendement FINC.6 tend donc à supprimer cet article, afin qu’il puisse être réintroduit dans la seconde partie de la loi de finances.

L’amendement FINC.6 est adopté.

Article 5 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’article 5 *quinquies*, tel qu’il est rédigé, est lui aussi sans effet sur le solde budgétaire pour l’année 2022. L’amendement FINC.7 a donc pour objet sa suppression.

L’amendement FINC.7 est adopté.

Article 7

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.8 est rédactionnel.

L’amendement FINC.8 est adopté.

Article 8

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’article 8 vise à apporter les modifications nécessaires pour que le suramortissement pour l’achat de navires utilisant des énergies propres, voté il y a trois ans, soit opérationnel. Dans ce cadre, l’amendement FINC.9 tend à majorer le taux de déduction de 20 % à 105 % pour les dispositifs de propulsion auxiliaire décarbonée, au premier rang desquelles la propulsion vélique.

En outre, ce dispositif de suramortissement, bien que très attendu par les professionnels du secteur, n'a pas encore trouvé son public en raison d'une validation européenne qui a tardé à venir et de critères trop restrictifs. Je propose par l'amendement FINC.10 un retour à la rédaction initiale de l'alinéa 4 de l'article 8, qui donne directement la liste des énergies propulsives éligibles au taux de 105 %, ce qui permettra une mise en œuvre plus rapide.

M. Michel Canévet. – Sur l'amendement FINC.9, n'aurait-on pu insérer la date du 1^{er} janvier 2021 ? En effet, le fait générateur de la déduction pourrait être la commande. Or, un certain nombre d'opérateurs, comme Grain de Sail pour la propulsion vélique, ou encore CMA-CGM et Brittany Ferries pour la propulsion au gaz naturel liquéfié (GNL), ont anticipé leurs commandes pour accélérer la décarbonation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Attention à toute rétroactivité. Nous voulons avant tout rendre le dispositif opérationnel au plus vite pour inciter à réaliser ces achats. J'ai cependant bien noté votre remarque, nous allons regarder et pourrons en reparler la semaine prochaine.

Les amendements FINC.9 et FINC.10 sont adoptés.

Article 9 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.11 a pour objet de maintenir, en 2022, l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les tenues de protection, y compris les blouses, les gants et les charlottes. Je rappelle que cette minoration avait été obtenue lors de l'examen du deuxième PLFR pour 2020 par mon prédécesseur Albéric de Montgolfier.

L'amendement FINC.11 est adopté.

Article 9 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'article 9 *ter* étend le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % à des opérations d'acquisition-amélioration financées par un prêt locatif social (PLS) lorsque les travaux consistent en une transformation en logements locatifs sociaux de locaux à usage autre que d'habitation. Cette disposition déroge aux règles habituelles d'application du taux à 5,5 %.

L'amendement FINC.12 prévoit que les logements résultant de ces opérations doivent respecter un niveau de performance énergétique globale. En effet, accompagner ces opérations par une taxe minorée ne suffit pas. Aujourd'hui, tout projet immobilier doit justifier d'une certaine performance énergétique. C'est d'ailleurs le cas pour les logements du dispositif « Louer abordable », en vertu de la loi de finances initiale pour 2020.

L'amendement FINC.12 est adopté.

Article 9 quater

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il est regrettable qu'aucune évaluation du régime de franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée applicable dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion n'ait été menée depuis son entrée en vigueur il y a cinq ans. Certes, il s'agit d'un dispositif défini

comme expérimental, mais justement son utilité devrait être évaluée avant prolongation ou pérennisation. L'amendement FINC.13 vise donc à prévoir une telle évaluation, qui serait transmise au Parlement avant le 1^{er} septembre 2022, afin de pouvoir juger de l'opportunité de son maintien au-delà de 2022.

M. Victorin Lurel. – Ce dispositif a été créé pour cinq ans par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Or, non seulement il n'a pas été évalué depuis, mais de surcroît, il n'a pas non plus fait l'objet de l'actualisation tous les trois ans dont bénéficient les seuils de droit commun, dans la même proportion que l'évolution triennale de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. J'y reviendrai en séance publique.

L'amendement FINC.13 est adopté.

Article 10

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les amendements FINC.14 et FINC.16 sont de coordination, et l'amendement FINC.15 est de précision rédactionnelle.

Les amendements FINC.14, FINC.15 et FINC.16 sont adoptés.

Article 11

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.17 a pour objet, comme en 2021, de rejeter les nouvelles minorations de variables d'ajustement prévues dans le projet de loi de finances pour 2022 et de revenir par la même occasion sur le plafonnement du prélèvement sur recettes (PSR) de compensation du versement transport. L'amendement aurait pour effet d'augmenter les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales d'une centaine de millions d'euros par rapport au droit proposé.

L'amendement FINC.17 est adopté.

Article 13

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.18 tire les conséquences de l'amendement FINC.17 que nous venons d'adopter, en ajustant l'évaluation du montant de trois PSR prévus à l'article 13, soit une hausse de 0,2 % par rapport au texte déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale.

L'amendement FINC.18 est adopté.

Article 14 bis

L'amendement rédactionnel FINC.19 est adopté.

Article 17 A

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.20 vise à compléter la suppression de gages proposée par le présent article, en retenant ceux qui n'ont pas été levés au sein de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 et de la loi de finances initiale pour 2021.

L'amendement FINC.20 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2022, tels que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article liminaire Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2022, prévisions d'exécution 2021 et exécution 2020		
Article 1^{er} Autorisation de percevoir les impôts et produits existants		
Article 2 Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2021 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source		
Article 3 Sécurisation du champ des prestations de services éligibles au crédit d'impôt en faveur des services à la personne		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 1	Adopté
Article 3 bis Exonération IR et PS pour les pourboires		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 2	Adopté
Article 3 ter Encadrement du système de quotient applicable au titre de l'IR		
Article 4 Allongement des délais d'option pour les régimes d'imposition à l'impôt sur le revenu des entrepreneurs individuels		
Article 4 bis Précisions apportées au régime de report d'imposition de la plus-value résultant de la transmission à titre gratuit de titres à une fondation reconnue d'utilité publique (FRUP)		

Article 4 ter Création d'un régime garantissant la neutralité fiscale en cas de fusion de sociétés agricoles		
Article 4 quater Allongement à 10 ans du statut de « jeune entreprise innovante »		
Article 4 quinquies Imposition au titre des bénéfices agricoles des revenus issus des activités de captation de carbone et d'amélioration ou de restauration de la biodiversité par les sociétés agricoles		
Article 4 sexies Possibilité pour les travailleurs indépendants de choisir l'imposition de leurs revenus au titre de l'IS		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 3	Adopté
Article 4 septies Précision relative au régime de neutralisation des dispositifs hybrides		
Article 4 octies Encadrement de la base d'imputation du report en arrière des déficits		
Article 4 nonies Harmonisation des dispositifs de défiscalisation outre-mer		
Article 4 decies Extension des modalités déclaratives dérogatoires prévues au titre du prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu pour les micro-entrepreneurs		
Article 4 undecies Admission des cotisations versées dans le cadre de rachat de trimestres de base en déduction du résultat imposable des travailleurs indépendants		
Article 5 Aménagement des dispositifs d'exonération des plus-values de cession d'entreprises ou de cession de titres détenus par les chefs d'entreprise et renforcement du crédit d'impôt pour la formation des chefs d'entreprise		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 4	Adopté

Article 5 bis Cessions résultant de transferts d'actifs dans la comptabilité auxiliaire d'affectation d'entreprises d'assurance au titre de plans d'épargne retraite		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 5	Adopté
Article 5 ter Soumission des opérations d'achat, de vente et d'échange d'actifs numériques au même régime d'imposition que les opérations de bourse		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 6	Adopté
Article 5 quater Adaptations tendant à assurer un traitement fiscal neutre aux porteurs de parts des opérations de cantonnement d'actifs illiquides		
Article 5 quinquies Possibilité d'opter pour le barème progressif de l'impôt sur le revenu pour les cessions d'actifs numériques		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 7	Adopté
Article 5 sexies Harmonisation du régime des droits d'enregistrement applicable aux foncières solidaires		
Article 6 Faculté temporaire d'amortissement fiscal des fonds commerciaux		

Article 7 Mise en conformité avec le droit européen des retenues à la source applicables aux sociétés non résidentes		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 8	Adopté
Article 8 Aménagement du dispositif de déduction exceptionnelle en faveur des équipements permettant aux navires et bateaux de transport de passagers ou de marchandises d'utiliser des énergies permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre ou la pollution atmosphérique		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 9	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 10	Adopté
Article 8 bis Modalités de gestion du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport		
Article 8 ter Introduction d'un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) en faveur de l'électricité fournie dans les aéroports aux aéronefs lors de leur stationnement		
Article 8 quater Utilisation de l'huile de soja dans les biocarburants		
Article 8 quinquies « Bouclier tarifaire et fiscal » pour l'électricité et le gaz naturel		
Article 9 Simplification et mise en conformité avec le droit de l'UE des règles de TVA		

Article 9 bis Prolongation en 2022 du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les masques		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 11	Adopté
Article 9 ter Extension du taux de TVA réduit à 5,5 % relatif aux opérations d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux à celles financées par un prêt locatif social (PLS) en cas de transformation de locaux à usage autre que d'habitation		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 12	Adopté
Article 9 quater Prorogation en 2022 de la majoration de la franchise en base de TVA à la Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 13	Adopté
Article 9 quinquies Hausse du contingent économique à l'importation de rhum sur le territoire métropolitain		
Article 10 Suppression de dépenses fiscales inefficientes		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 14	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 15	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 16	Adopté
Article 10 bis Suppression de la contribution de solidarité territoriale (CST) à compter du 1^{er} janvier 2022 et de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) à compter du 1^{er} janvier 2023		

Article 10 <i>ter</i> Ajustement du mécanisme de remise à charge des communes et EPCI à fiscalité propre ayant augmenté leur taux de taxe d'habitation entre 2017 et 2019		
Article 11 Fixation pour 2022 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 17	Adopté
Article 11 <i>bis</i> Rectification de divers oublis et mesures de coordination à l'article L. 1615-6 du CGCT relatif au FCTVA		
Article 11 <i>ter</i> Révision du mécanisme de compensation, aux collectivités territoriales, de la suppression de la taxe d'habitation		
Article 11 <i>quater</i> Modalités de financement du droit à compensation définitif des compétences en matière de routes nationales transférées par l'État à la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace		
Article 12 Expérimentation de la recentralisation du RSA dans les départements volontaires		

Article 13 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 18	Adopté
Article 14 Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public		
Article 14 bis Assujettissement des compagnies holding d'investissement et des compagnies holding d'investissement mère dans l'Union à la contribution pour frais de contrôle acquittée auprès de la Banque de France		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 19	Adopté
Article 14 ter Assujettissement des prestataires de services de financement participatif à une contribution versée à l'Autorité des marchés financiers		
Article 15 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants		
Article 16 Actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public (compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ») et stabilisation du tarif de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)		
Article 17 A Suppression de « gages » non levés dans la loi de finances rectificative pour 2021		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 20	Adopté
Article 17 Relations financières entre l'État et la sécurité sociale		

Article 18 Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE)
Article 18 bis Reversement au budget général de reliquats de crédits des fonds européens de développement régional
Article 19 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Mardi 16 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 09 h 05.

Second projet de loi de finances rectificatives pour 2021 - Examen du rapport

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le rapport sur le second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souhaite, comme il est d'usage, présenter le contexte macro-économique dans lequel s'inscrit ce projet de loi, étant entendu que les analyses que j'en fais sont dans le droit fil de celles que j'ai présentées devant vous la semaine dernière, à l'occasion de l'examen du tome 1 du projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

Comme l'ont montré les données de l'Insee publiées fin octobre, l'activité s'est nettement redressée au troisième trimestre 2021. Ainsi, le PIB durant ce trimestre se situe 0,1 % en-dessous de celui du dernier trimestre 2019. Autant dire que notre économie a retrouvé son niveau d'avant-crise.

Toutefois, cela n'est pas vrai dans toutes les branches de l'économie. Ainsi, dans le secteur du commerce, de l'hébergement-restauration ou encore du transport, l'activité reste en dessous du niveau constaté au dernier trimestre 2019. Les secteurs qui ont retrouvé ou dépassé leur niveau d'activité d'avant-crise, c'est-à-dire les services non marchands, les services aux entreprises, ceux de l'information et des télécommunications, représentent les deux tiers de la valeur ajoutée totale.

Dans ce contexte, le Gouvernement a révisé sa prévision de croissance en 2021, évidemment par rapport au précédent PLFR – où elle était de seulement 5 % –, mais aussi par rapport à celle qui est inscrite au PLF pour 2022 lors de son dépôt – elle était alors de 6 %. L'hypothèse de croissance de 6,25 % désormais retenue par le Gouvernement apparaît toutefois très prudente au regard des derniers développements conjoncturels. Comme je vous l'ai dit récemment, l'acquis de croissance en 2021 est déjà de 6,6 %, et des prévisions récentes estiment que la croissance sera de 6,8 %.

À l'inverse, le Gouvernement n'a pas – contre toute attente – révisé la prévision d'inflation de l'indice des prix à la consommation harmonisé de 1,7 % pour 2021, alors qu'elle sera très vraisemblablement dépassée.

J'en viens maintenant à l'évolution de nos finances publiques.

L'année 2021 est plus que particulière du fait de l'ampleur des mesures d'urgence et de relance, qui ont été mises en œuvre avec le soutien, à chaque fois, du Sénat, dans un esprit de responsabilité au regard de la crise sanitaire inédite que nous traversons. Mais comme je l'ai déjà fait remarquer lors de l'examen du rapport sur le PLF pour 2022, ces mesures n'expliquent pas toutes l'aggravation du déficit et de l'endettement. En effet, les dépenses primaires corrigées du coût de ces dispositifs ont augmenté de 41 milliards d'euros entre 2020 et 2021, c'est-à-dire à un rythme deux fois plus rapide que les mesures d'urgence et de relance.

Au final, le Gouvernement prévoit que le déficit public s'élèverait à 8,2 % du PIB, tandis que la dette pourrait atteindre 115,1 % du PIB.

Venons-en plus précisément au budget de l'État, qui fait l'objet de l'autorisation parlementaire en loi de finances.

Le déficit budgétaire de l'État serait de 205,2 milliards d'euros en 2021, soit 181,3 milliards d'euros résultant de l'effet des ressources et des charges inscrites en loi de finances et 23,9 milliards d'euros de crédits non consommés l'an dernier et reportés en 2021. Ces reports, qui ne sont d'ailleurs que partiellement consommés, nuisent singulièrement à la bonne lisibilité du budget de l'État.

Le déficit s'améliore par rapport aux 220,1 milliards d'euros prévus dans la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier, en raison de l'amélioration de la situation économique.

Au mois de septembre dernier, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2022, le déficit de 2021 était estimé à 197,4 milliards d'euros. Au titre des nouvelles mesures, l'indemnité inflation pèse à hauteur de 3,6 milliards d'euros sur le déficit de 2021 et 250 millions d'euros sur le déficit de 2022.

Le niveau réel du déficit exécuté pourrait toutefois être significativement moins élevé, comme cela a été le cas l'an dernier, en raison des sous-consommations prévisibles, notamment pour ce qui concerne les plans de relance et d'urgence.

Les recettes fiscales nettes sont proches du niveau prévu en septembre dernier, le seul mouvement important étant l'affectation d'une fraction supplémentaire de TVA à la sécurité sociale pour un coût de 1,4 milliard d'euros, prévue par l'article 1^{er} du texte.

Par rapport au mois de juillet, l'évolution des prévisions de recettes fiscales au cours de l'année reflète l'évolution des prévisions relatives à la situation économique, ce qui explique notamment les fluctuations des prévisions de recettes d'impôt sur les sociétés, et dans une moindre mesure de TVA et de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Les recettes non fiscales pèsent sur l'évolution du déficit, car le versement de l'Union européenne pour le cofinancement du plan de relance sera de 5,1 milliards d'euros et

non de 10 milliards d'euros. Il ne s'agit toutefois pas d'une perte sèche, mais d'un décalage dans le temps.

Les dépenses des ministères augmentent de 1,8 milliard d'euros.

D'une part, les ouvertures de crédits sont importantes en crédits de paiement (CP), en particulier pour l'indemnité inflation – 3,6 milliards d'euros pour trois missions au titre de 2021 –, sur laquelle je reviendrai dans un instant, mais aussi au bénéfice de France Compétences et du plan de réduction des tensions de recrutement – 2,5 milliards d'euros pour le seul programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » –, et pour le chèque énergie, avec 500 millions d'euros. Des ouvertures de crédits permettent aussi de financer les mesures prises en faveur des agriculteurs, qui connaissent cette année plusieurs crises environnementales, ainsi que le secteur de la culture, qui subit toujours des pertes importantes de billetterie.

Les ouvertures de crédits sont plus importantes encore en autorisations d'engagement (AE), notamment pour le plan de relance – + 2,3 milliards d'euros, sans crédits de paiement – et la mission « Travail et emploi », dont les engagements augmentent de 3,4 milliards d'euros. Le décalage d'un marché public permet pourtant une annulation de 1,6 milliard d'euros d'AE concernant la mission « Justice ».

Au total, ce collectif budgétaire, loin de limiter ses effets aux dernières semaines de l'année, engage les dépenses pour l'avenir.

Permettez-moi de faire un point sur les missions « temporaires » que sont le plan de relance et le plan d'urgence.

La mission « Plan de relance » fait l'objet d'ouvertures de crédits en AE uniquement, en principe compensées par d'autres véhicules budgétaires au sein de l'enveloppe globale de 100 milliards d'euros du plan de relance. La justification en est très sommaire. Par exemple, l'ouverture de 1,5 milliard d'euros pour le programme 364 « Cohésion », attribuée à des dispositifs tels que le plan « 1 jeune, 1 solution », correspond en fait à un montant réel bien plus élevé, car des sous-consommations à hauteur de 3 à 4 milliards d'euros sont à prévoir pour ce qui concerne l'activité partielle de longue durée, sans que l'on sache dans quelle mesure ces crédits seront transférés à d'autres dispositifs – sans doute *via* des reports importants en 2022. Le Gouvernement crée manifestement une réserve de budgétisation, sans qu'il soit possible d'en connaître, à ce stade, la répartition.

C'est pourquoi je vous proposerai, par cohérence, un amendement réduisant de 1 milliard d'euros, un niveau très modéré compte tenu des sous-consommations, les crédits de l'action n° 01 « Sauvegarde de l'emploi » du programme 364.

Ensuite, la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » fait déjà l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 2,6 milliards d'euros portant sur les principaux dispositifs de cette mission, sauf s'agissant de la compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements, pour laquelle est demandée une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 500 millions d'euros.

Toutefois, même avec ces annulations, les crédits disponibles pour ces dispositifs, qui sont pourtant en voie d'extinction, seraient de 1,4 milliard d'euros pour le financement du

chômage partiel, 3,6 milliards d'euros pour le fonds de solidarité et 3,4 milliards d'euros pour le renforcement des participations financières de l'État.

Par parallélisme des formes, je vous proposerai d'annuler 1 milliard d'euros supplémentaire sur chacun des programmes 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » et 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire », un niveau qui ne remet nullement en cause le paiement de reliquats de droits, ni le financement des investissements prévus par l'Agence des participations de l'État (APE).

Nous ne voulons pas cautionner le principe d'un « matelas » de crédits que conserverait le Gouvernement sans que cela soit justifié devant le Parlement.

Par ailleurs, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), qui avait été augmentée à titre exceptionnel de 1,5 milliard d'euros au mois de juillet dernier, est réduite du même montant, n'ayant pas été consommée – nous avons alors souligné le tour de passe-passe qui risquait de se produire...

Concernant la mission « Engagements financiers de l'État », la charge de la dette est réduite de 438 millions d'euros en raison, comme c'est souvent le cas, d'un niveau de taux inférieur à celui qui était prévu précédemment, et les crédits des appels de garantie, dotés de 2,5 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI), sont annulés à hauteur de 741 millions d'euros, après une première annulation de 995 millions d'euros au mois de juillet.

Sur les comptes spéciaux, de nouvelles avances sont consenties à différents organismes, notamment Île-de-France Mobilités, pour 800 millions d'euros.

Enfin, on note une augmentation significative du nombre des emplois de l'État, avec 885 équivalents temps plein travaillés (ETPT) dans les ministères et 226 ETPT chez les opérateurs. Paradoxalement, près du tiers de ces augmentations est attribuée par le Gouvernement à l'accompagnement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Je constate que cette réforme, qui devait avoir pour objectif de privilégier une administration simple, fluide et privilégiant l'efficacité tout en supprimant des doublons trop nombreux au sein de l'administration d'État, semble en réalité aboutir à une augmentation des effectifs de l'État.

S'agissant des articles, le PLFR en compte 14 après la lecture de l'Assemblée nationale, y compris l'article liminaire.

Hormis les articles habituels de chiffres qui portent sur les annulations et ouvertures de crédits, mais aussi les plafonds d'emplois, ou encore l'article d'équilibre, l'article 1^{er} majore de 0,77 point la fraction de TVA affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), afin de financer deux mesures relatives à la crise sanitaire.

L'article 2 modifie une nouvelle fois les ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « Radars », pour compenser la perte de recettes qu'aurait subie l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), à hauteur de 150 millions d'euros. Cela ne sera certainement pas sans incidence sur les ressources des collectivités territoriales, notamment du bloc communal.

L'article 10 tend à proroger de deux mois le délai de l'habilitation déjà prolongé concernant toutes les mesures relevant du domaine de la loi et visant à assurer, d'une part, le

transfert du recouvrement et de la gestion de plusieurs taxes et impositions à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et, d'autre part, la recodification des mesures ayant trait à ces produits au sein d'un nouveau code portant sur les impositions des biens et des services. Sur ce point, je ne manquerai pas d'interroger le ministre en séance. Je ne propose pas de supprimer l'article, car le code préparé par l'administration sur l'imposition des biens et des services est désormais bien avancé. Pour autant, nous nous étions opposés à cette habilitation, car nous en trouvions le champ trop large. Nous avons raison, la codification a été réalisée sur ce fondement alors que cela ne nous avait jamais été mentionné parmi le champ possible.

L'article 10 *bis* a été inséré par l'Assemblée nationale afin de corriger une suppression par erreur d'une exemption à la taxe sur les titres de séjour, lors de la recodification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) par ordonnance.

L'article 11 prévoit, quant à lui, de supprimer la condition fixée par la LFI pour 2021 selon laquelle France Compétences devait présenter un budget à l'équilibre en 2022 pour bénéficier en 2021 d'une subvention de 750 millions d'euros. Là encore, la méthode est plus que contestable : le Gouvernement retire une condition qu'il avait lui-même fixée en sachant qu'elle ne pourrait très probablement pas être remplie. Finalement, on la supprime, tout en ouvrant par ailleurs 2 milliards d'euros sur les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Enfin, à l'article 12, le Gouvernement instaure l'indemnité inflation. Je serai franc, cette mesure électoraliste ne me convainc pas.

L'indemnité inflation, qui ne ressemble à aucun autre dispositif d'aide sociale ou de soutien au pouvoir d'achat existant, consiste en une aide forfaitaire de 100 euros qui doit bénéficier aux 38 millions de personnes dont les revenus sont inférieurs à 2 000 euros nets par mois, indépendamment de la composition de leur foyer ou de leur exposition réelle à la hausse actuelle des prix des carburants, qui est pourtant à l'origine de cette mesure.

Cette indemnité se caractérise par un ciblage insuffisant, des effets de seuil massifs et des risques d'effets d'aubaine préjudiciables à son efficacité au regard du coût élevé qu'elle représente pour les finances publiques, à savoir 3,8 milliards d'euros. Sa mise en œuvre concrète, qui repose pour une large part sur les entreprises privées, dont ce n'est pas la vocation, pose encore question. Les dispositifs qui seraient mis en place pour éviter les risques de doublons ou de fraudes dans le versement de l'indemnité ne sont pas connus à ce jour. Elle crée enfin, me semble-t-il, un précédent dangereux pour la conduite de la politique budgétaire dans les mois et années à venir.

Dans les années et décennies précédentes, aucune poussée inflationniste n'a à ma connaissance fait l'objet d'une telle mesure de compensation financée par le budget de l'État. À certains égards, ce « revenu universel d'un jour », si je puis dire, semble témoigner d'une forme d'« accoutumance » au recours à la dépense publique « quoi qu'il en coûte », développée dans le contexte de la crise, alors que le ministre de l'économie lui-même en avait annoncé la fin.

Pour autant, je suis bien sûr très attaché à la préservation du pouvoir d'achat des ménages, notamment de ceux qui sont les plus exposés à la forte hausse des prix des

carburants. Je considère que nous devons mener une politique énergétique ambitieuse, mais, avec cette indemnité, nous en sommes bien loin...

Aussi, je vous proposerai un amendement de suppression de cette mesure, très coûteuse pour une inefficacité patente.

Plusieurs solutions pourraient être proposées. Pour ma part, je travaille en particulier sur la prime d'activité, qui me paraît parfaitement ciblée : elle n'est pas individualisée et concerne les publics dont les ressources sont nettement insuffisantes. Le dispositif n'est pas encore finalisé, car se pose, par exemple, la question des étudiants boursiers. J'y travaille et reviendrai vers vous avec des propositions.

Certains préconisent la suppression de TVA payée sur les taxes, mais cette mesure est impossible à mettre en œuvre au regard du droit européen. On pourrait imaginer de la diminuer. À titre personnel, j'y suis défavorable. Alors que l'accord de la COP26 est en demi-teinte, ce n'est pas, me semble-t-il, le moment de baisser la garde. Je n'exclus toutefois aucune piste. Mon objectif est de proposer une mesure visant plus d'équité et de justice sociale pour les publics les plus exposés, car ils subissent le plus durement la hausse des produits pétroliers.

M. Claude Raynal, président. – Qu'entend-on par retrouver le nouveau d'avant-crise ? On fait un peu l'impasse sur la perte de croissance. Dispose-t-on d'une évaluation de cette perte de croissance ? Ou le Gouvernement estime-t-il qu'un rattrapage est possible dans les années qui viennent ?

M. Albéric de Montgolfier. – Merci de votre analyse. Je regrette que ce PLFR ne se limite pas à des mesures d'ajustement, dans le respect de la nature de ces textes. Or il y a un télescopage avec le projet de loi de finances pour 2022 dans la mesure où le Gouvernement y a introduit aussi beaucoup de mesures nouvelles.

Je m'interroge sur l'augmentation assez considérable du produit de la TVA nette. Comment peut-on avoir un écart aussi important ? Même si le taux de croissance est élevé, certains secteurs sont encore au ralenti. Est-ce dû à une sous-estimation initiale de la TVA ou cette augmentation traduit-elle une telle hausse de la consommation ?

Mme Isabelle Briquet. – Personne n'est dupe de l'indemnité inflation proposée à l'article 12 : cette mesure n'est pas satisfaisante. Pour autant, 3,8 milliards d'euros sont insuffisants pour apporter une solution adaptée aux ménages les plus en difficulté. Nous découvrons votre proposition relative à la prime d'activité, que nous analyserons lorsqu'elle sera finalisée. Pouvez-vous d'ores et déjà nous dire si les chômeurs pourront être concernés ?

M. Jérôme Bascher. – En 2020, nous avons connu une baisse exceptionnelle du PIB et de nombreuses dépenses publiques avaient été engagées. Cette année, nous observons la croissance la plus exceptionnelle depuis cinquante ans et beaucoup de dépenses publiques sont encore prévues. Quand se décidera-t-on à réduire les dépenses et les emplois publics ?

M. Roger Karoutchi. – Un jour...

Mme Christine Lavarde. – Concernant l'article 2, nous attendons de la commission des finances qu'elle se saisisse du sujet. On ne peut pas, chaque année, accepter que le Gouvernement légifère et que nous, représentants des collectivités, voyions passer les textes sans réagir.

Je suis favorable à la proposition du rapporteur général concernant l'article 12. L'indemnité inflation répond à tout sauf à son objectif initial de compenser la hausse du prix de l'essence pour les personnes ayant besoin d'utiliser leur véhicule pour travailler. Il s'agit donc de trouver un dispositif mieux ciblé.

M. Arnaud Bazin. – Pour les matériels de transport, la différence entre la situation actuelle et celle d'avant la crise est particulièrement marquée. Avez-vous une explication ?

Je soutiens l'amendement de suppression de l'article 12. Cela n'a aucun sens d'emprunter près de 4 milliards d'euros pour une mesure de pouvoir d'achat. Plutôt que de distribuer de l'argent public, le Gouvernement devrait travailler à rétablir la compétitivité et l'industrialisation de notre économie.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je me souviens avoir déposé une proposition de loi allant dans le sens d'une indemnité inflation ; le Gouvernement trouvait alors le dispositif trop dispendieux et pas assez ciblé. Quelques mois plus tard, les élections approchant, on nous propose un dispositif encore plus large et non financé.

Doit-on répondre aux difficultés liées au pouvoir d'achat par une mesure budgétaire ? Ou bien, faut-il poser la question de l'augmentation des salaires ? En tout cas, ce type de mesures, qui augmente l'endettement et justifiera ensuite des baisses de dépenses publiques, correspond à un tour de passe-passe électoral.

M. Bernard Delcros. – Nous ne sommes pas opposés à l'examen d'un dispositif alternatif qui se substituerait à celui qui est proposé à l'article 12. En revanche, il nous paraît hasardeux de supprimer ce dispositif avant même de disposer d'un autre mécanisme.

M. Michel Canévet. – Un sondage paru ce matin dans *Le Télégramme* et *Ouest-France* nous informe que 40 % des Bretons éprouvent des difficultés à boucler leur budget. Nous devons traiter ce problème du pouvoir d'achat ; une mesure pourrait se justifier au regard de la sortie de crise.

Je souhaite évoquer la position du Fonds monétaire international (FMI) concernant le projet de budget de la France. Le FMI considère que les propositions de notre pays constituent un « assouplissement budgétaire modéré » ; l'institution appelle à des dépenses supplémentaires en matière d'investissement, permettant des recrutements et la relocalisation des ressources. Quelle est votre opinion sur cette appréciation du FMI ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le PIB en volume est en baisse de 4,7 % en 2021 par rapport au tendanciel prévu avant la crise. On aime dire que l'on est revenu au niveau d'avant-crise, mais on occulte ce qui aurait pu se passer pendant ces deux années.

M. de Montgolfier pose une bonne question. L'évolution spontanée de la TVA s'élève, pour l'ensemble des administrations publiques (APU), à près de 11 % en 2021 ; cette évolution est supérieure à la dynamique des emplois taxables, qui est de 8 %. Nous ne disposons pas encore de toutes les explications. La dynamique s'avère peut-être différente selon les taux de TVA à 5,5 %, 10 % ou 20 %. On pourrait interroger le ministre sur le sujet.

Mme Briquet partage le diagnostic d'une indemnité inflation présentant des carences. Ma réflexion sur la situation des chômeurs n'est pas encore aboutie. Avec la prime

d'activité, il s'agit en effet d'être vigilant concernant l'exclusion de certaines catégories de population. Dans le travail que je mène, je m'interroge également sur la situation des étudiants.

Je remercie Mme Lavarde, qui nous incite à poursuivre nos travaux pour trouver le bon dispositif.

Mme Taillé-Polian partage également les insatisfactions au sujet de l'indemnité inflation. Ce chèque de 100 euros a beaucoup de défauts ; son seul mérite est de concerner 38 millions de Français, mais il donne le sentiment d'un cadeau électoral de près de 4 milliards d'euros.

Dans un contexte où l'inflation augmente se pose la question du pouvoir d'achat et donc, peut-être, celle des niveaux de revenus et des salaires dans le secteur privé comme dans le secteur public. L'inflation risquant de se maintenir à un niveau encore élevé l'année prochaine, cela risque de susciter des revendications parfaitement légitimes, avec des arbitrages à effectuer.

J'entends la remarque de M. Delcros. N'étant pas en capacité, au vu des délais, de proposer d'ores et déjà le dispositif le plus abouti, je préfère séquencer les choses.

Pour répondre à Michel Canévet, la position du FMI sur l'« assouplissement budgétaire modéré » de la France s'entend en comparaison des États-Unis. Aux yeux du FMI, les actions de notre pays n'ont évidemment pas la même puissance que le plan Biden.

M. Bazin m'interroge sur l'effondrement des matériels de transport. L'arrêt de l'aéronautique compte sans doute pour beaucoup, mais je regarderai plus précisément afin de vous répondre.

M. Claude Raynal, président. – Nous passons maintenant à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 4 (État B)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les amendements n° 35 et n° 36 proposent de réduire de 1 milliard d'euros les crédits du programme 364 de la mission « Plan de relance », ainsi que ceux des programmes 357 et 358 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », au regard de leur sous-consommation.

Les amendements n° 35 et n° 36 sont adoptés.

Article 12

M. Claude Raynal, président. – L'amendement n° 37 visant à supprimer le dispositif d'indemnité inflation proposé par le Gouvernement n'appelle pas, je pense, de commentaires supplémentaires.

L'amendement de suppression n° 37 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 4 (État B)		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	35	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	36	Adopté
Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	37	Adopté

Second projet de loi de finances rectificatives pour 2021 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Claude Raynal, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Sébastien Meurant, Vincent Capocanellas, Rémi Féraud et Didier Rambaud comme membres titulaires, et de MM. Arnaud Bazin, Thierry Meignen, Stéphane Sautarel, Vincent Delahaye, Mme Isabelle Briquet, MM. Christian Bilhac et M. Pascal Savoldelli comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2021.

La réunion est close à 9 h 45.

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Projet de finances pour 2022 – Mission « Cohésion des territoires » (et articles 42 bis à 42 quater) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons cet après-midi quatre missions. Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport sur la mission « Cohésion des

territoires ». Je salue la présence de Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, et de Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ». – Le volet « Politique des territoires » de la mission « Cohésion des territoires » concerne les programmes 112 et 162, pour un total de 258,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 282,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP), auxquels il faut ajouter 631 millions d'euros au titre des dépenses fiscales prévues dans le programme 112, incluant notamment les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou les zones d'aide à finalité régionale (AFR).

Concernant le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits demandés s'élèvent à 210 millions d'euros en AE et 240 millions d'euros en CP, soit une hausse de 20 % par rapport aux crédits prévus dans loi de finances initiale (LFI) de 2021 à un niveau similaire par rapport à 2020. Cette hausse s'inscrit dans un objectif de redynamisation des territoires ruraux, en particulier du renforcement de leur ingénierie.

Par ailleurs, 96,1 millions d'euros en CP et 8 millions d'euros en AE concernent des crédits potentiellement rattachés au programme 112, mais ouverts dans la mission « Plan de relance ».

Je dirai quelques mots sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont le programme 112 porte la subvention pour charge de service public, à hauteur de 61 millions d'euros.

Cette subvention est stable, alors que les missions de l'ANCT, en lien avec la mise en place de l'agenda rural, sont, quant à elles, étendues. Par ailleurs, le projet de budget pour 2022 prévoit de conserver les 10 millions d'euros supplémentaires accordés à l'ANCT en 2021 afin de financer l'ingénierie des collectivités – cela correspond au doublement des crédits par rapport à 2020. Cette mesure satisfait une demande que nous avons formulée parce qu'il s'agissait de répondre un réel besoin pour les territoires ruraux.

Ainsi, les dispositifs de soutien en ingénierie aux territoires ruraux répondent à la fois au besoin d'ingénierie interne avec les chefs de projets du programme « Petites Villes de demain (PVD) », les chargés de mission du programme « Fabrique de territoires » ou les chargés de projets dans le cadre du volontariat territorial en administration (VTA) et à des besoins plus spécifiques et ponctuels sous forme de prestations de bureaux d'études dans le cadre du marché à bons de commande passé par l'État.

L'ANCT soutient également plusieurs programmes à destination des territoires, notamment « Action cœur de ville », en faveur de 222 villes ; « Territoires d'industrie », avec 146 territoires retenus ; « Fabrique de territoires », qui concerne aujourd'hui 300 territoires ; ou encore « Petites Villes de demain », qui vise à redynamiser les bourgs-centres ruraux – 933 candidatures ont été retenues et visent 1 600 communes.

L'agence accompagne également les collectivités pour la mise en place des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Ainsi, 377 CRTE devraient être signés

d'ici à la fin de l'année, certains à l'échelle des intercommunalités et d'autres à l'échelle plus large des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

Le programme 112 comprend également les crédits de trois générations de contrats de plan État-région (CPER). Pour la génération 2021-2027, ce sont au total 998,6 millions d'euros qui seront contractualisés au titre du programme 112, et 155 millions d'euros au titre du plan France Relance, ce qui représente une nette augmentation par rapport à la génération précédente.

Concernant les maisons France Services, les crédits qui leur sont dédiés augmentent de 8 millions d'euros, pour atteindre 36,4 millions d'euros. Cette hausse accompagne l'augmentation du nombre de maisons labellisées « France Services » : 1 745 sont actuellement labellisées, pour un objectif de 2 500 maisons fin 2022.

Notons que, à partir du 1^{er} janvier prochain, les maisons de services au public (MSAP) qui ne répondent pas aux critères des maisons France Services ne seront plus labellisées et ne bénéficieront plus de financements de l'État. Il me paraît important de relayer cette information aux collectivités concernées afin que les élus puissent anticiper cette réalité.

Je veux également revenir sur le sujet des zonages, notamment les ZRR, dont nous avons voté en décembre 2020 la prolongation jusqu'à la fin 2022.

Afin de laisser le temps nécessaire pour finaliser les nouvelles modalités de soutien aux territoires ruraux qui pourraient succéder aux ZRR, la ministre de la cohésion des territoires a bien voulu proroger les dispositifs attachés à l'ensemble des zonages, notamment les ZRR jusqu'au 31 décembre 2023, ce qui répond à notre demande. Les 4 000 communes qui ne sont plus éligibles au dispositif des ZRR au regard de la réforme de 2015 continueront à en bénéficier durant cette prorogation.

Je serai plus bref sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), dont la maquette n'est pas modifiée.

Le PITE est composé d'actions répondant à des enjeux locaux spécifiques. Il rassemble des contributions issues de programmes de différents ministères. C'est un outil utile, qui permet de prendre en compte les spécificités des actions locales et de garantir la souplesse et la cohérence de l'action de l'État.

Le projet de budget propose de doter ce programme de 48 millions d'euros en AE et 40,3 millions d'euros en CP, soit une hausse de près de 20 % pour ce qui concerne les AE. Cette augmentation provient essentiellement de la fusion de deux programmes en faveur de la Corse, qui concernent près des deux tiers des crédits.

Ces chiffres doivent toutefois être relativisés dans la mesure où le programme est chaque année abondé de manière importante par des transferts en gestion. En réalité, l'exécution correspond quasiment au double des crédits prévus en loi de finances initiale, ce qui limite quelque peu la portée de l'autorisation parlementaire.

Concernant l'action qui porte sur le plan de lutte contre le développement des algues vertes, je vous avais présenté, au printemps dernier, un travail de contrôle sur ce sujet, à l'issue duquel j'avais présenté 23 propositions pour renforcer son efficacité. Plusieurs d'entre elles sont d'ores et déjà en cours d'application, et le principe de mise en place d'un nouveau programme d'actions à partir de 2023 que nous demandions est aujourd'hui validé.

Néanmoins, le suivi de ces recommandations me semble mériter un travail plus approfondi, que je conduirai au début de l'année prochaine.

En conclusion, étant donné que l'on enregistre de réelles avancées en faveur de la ruralité qui répondent à nos propositions, je vous invite à adopter les crédits de la partie « Politique des territoires » de la mission.

Toutefois, je souhaite formuler quelques observations sur plusieurs points pour l'avenir.

Premièrement, avec la montée en gamme des maisons France Services, qui nécessitent désormais deux équivalents temps plein (ETP) et la reprise de missions qui incombaient précédemment à l'État, comme, par exemple, celle qui a été transférée à l'occasion de la réforme des trésoreries, le coût de fonctionnement de ces maisons a augmenté de façon significative. Aujourd'hui, les 30 000 euros de financements apportés à chaque structure, pour moitié au travers du programme 112 et pour autre moitié par les opérateurs *via* le Fonds national France Services (FNFS), ne représentent en moyenne que 25 à 30 % du coût global de fonctionnement. Aussi, il importera de réexaminer cette question.

Deuxièmement, les différents dispositifs mis en place pour renforcer l'ingénierie locale étaient absolument nécessaires, mais ils devront faire l'objet d'une évaluation, en vue d'envisager des mesures de pérennisation.

Troisièmement, concernant les CRTE, la contractualisation entre l'État et les territoires à l'échelle infra-régionale, que nous soutenons bien sûr, devrait en toute logique permettre aux élus locaux de planifier leurs projets sur la durée du contrat avec toute la visibilité nécessaire. En réalité, cette première année de mise en place des CRTE montre qu'il n'en est rien sur le terrain. Il faut absolument revenir, dès 2022, au principe même d'un contrat, à savoir donner de la visibilité.

Quatrièmement, enfin, comme je l'avais indiqué l'année dernière, la dispersion, dans plusieurs missions, des crédits liés à l'aménagement du territoire complexifie et affaiblit la lisibilité de la politique globale de l'État en faveur de la cohésion des territoires. J'aimerais que nous puissions réexaminer cette question.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ce bel hymne à la ruralité.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ». – C'est avec une grande modestie que je reprends le flambeau de Philippe Dallier pour vous présenter ces programmes.

Il est de plus en plus difficile de se loger dans notre pays. De nombreux observateurs évoquent même une grave crise du logement à venir, peut-être la plus grave depuis fort longtemps.

La mission « Cohésion des territoires », avec des crédits de 17,1 milliards d'euros en CP, connaîtra une hausse de ses crédits de 1,2 milliard d'euros en 2022, due pour l'essentiel aux programmes 177 et 109. Je vous présenterai ces deux programmes, ainsi que les programmes 135 et 147, c'est-à-dire ceux qui traitent de l'hébergement, du logement, de l'urbanisme et de la ville.

Le programme 177 porte sur la politique d'hébergement d'urgence et d'accès au logement pour les personnes les plus défavorisées. Les crédits demandés pour 2022 s'élèvent à 2,7 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 0,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

Pour la première fois depuis longtemps, aucun crédit n'est ouvert sur l'hébergement d'urgence dans le collectif budgétaire de fin d'année, parce que 700 millions d'euros ont été rajoutés en juillet dernier.

Le niveau élevé des crédits ouverts en 2022 est la conséquence du choix retenu de maintenir le parc d'hébergement au niveau atteint pendant la crise sanitaire, avec quelque 200 000 logements, et une prévision de diminution à 190 000 d'ici à la fin 2022. C'est une politique qui est en mutation, avec une nouvelle administration responsable qui se montre volontariste. Il restera à voir si elle parvient à améliorer l'accès au logement des personnes défavorisées afin de réduire le temps de passage par l'hébergement d'urgence, l'objectif de cette politique devant être la diminution de ses besoins.

Plusieurs problèmes devront être résolus.

Tout d'abord, l'hébergement en hôtel, qui a été fort utile pendant la crise sanitaire, mais qui ne facilite pas les actions d'insertion des personnes, concerne plus de 70 000 personnes, contre 50 000 il y a deux ans et 20 000 il y a dix ans. Par ailleurs, le parc d'hébergement d'urgence, en application du principe d'inconditionnalité de l'accueil, reçoit encore une proportion importante de personnes qui devraient plutôt trouver leur place dans les structures du ministère de l'intérieur dédiées aux demandeurs d'asile ou aux personnes à droits incomplets.

Ensuite, le conventionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) a pris du retard, et il faudra reporter la date limite du 31 décembre 2022.

Le programme 109, qui concerne les aides personnalisées au logement (APL), mobilise 13,1 milliards d'euros, ce qui représente les trois quarts des crédits de la mission. Il s'agit toutefois d'une aide de guichet, sur laquelle l'État a peu de prise sauf lorsque les règles sont modifiées, ou lorsqu'il fait appel à d'autres financeurs. Action Logement a ainsi contribué deux années de suite au financement des APL, à hauteur de 1 milliard d'euros en 2021. Ce ne sera pas le cas en 2022, et il faut s'en réjouir, car ce n'est pas la vocation de cette structure. En conséquence, la participation de l'État augmente, mais à hauteur de 583 millions d'euros seulement, car certains effets réduisent le coût des APL, en particulier le fait que la réforme du versement contemporain des aides sera pleinement en vigueur.

Cette réforme, par ses retards successifs, aura accompagné la plus grande partie de ce quinquennat, qui se sera illustré par une recherche constante d'économies portant, non sur les structures de l'État, comme l'a déjà exposé le rapporteur général, mais sur cette aide de guichet que sont les APL. Le « rabot » de cinq euros appliqué aux APL en 2017 a marqué les esprits par son effet direct sur les ressources des personnes concernées. L'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS), quant à elle, a fait supporter une baisse du coût des APL par les organismes de logement social : il conviendra d'évaluer la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan). Enfin, le versement contemporain, une réforme d'une haute technicité, qui a pris plusieurs années de retard, s'est mis en place cette année avec des dysfonctionnements. Elle se fonde sur un principe difficilement contestable, puisqu'il s'agit d'adapter plus rapidement qu'auparavant les ressources aux

revenus. En pratique, son objectif est le même que les réformes précédentes, à savoir réduire le montant consacré par l'État aux APL : l'économie obtenue sera d'environ 1,25 milliard d'euros en 2022. La contribution de l'État passera ainsi de 15,5 milliards d'euros en 2017 à 13 milliards d'euros en 2022, tandis que le cofinancement assuré par les employeurs demeure stable entre 2,5 et 2,8 milliards d'euros. La RLS est une usine à gaz, qui démontre l'absence de vision stratégique de l'État.

Le programme 135 porte des actions diverses relatives à la construction, l'habitat et l'urbanisme, pour un montant de crédits de 535 millions d'euros. Sa particularité est qu'il va « doubler » de taille en cours d'exécution en raison des fonds de concours versés par le secteur du logement social au travers du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), et les dépenses fiscales rattachées au programme représentent un montant bien plus important, de 13,3 milliards d'euros. Ce programme est le pivot des politiques du logement et de l'urbanisme.

Quels sont les principaux défis de la politique du logement ?

Le premier est déjà très présent dans les discussions budgétaires, c'est celui de la rénovation énergétique, avec l'impact important de MaPrimeRénov', financé sur d'autres missions budgétaires, mais aussi les programmes de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), partiellement financés sur le programme 135, et dont la dynamique pousse à une ouverture de crédits à hauteur de 92 millions d'euros dans le collectif budgétaire que nous a présenté ce matin le rapporteur général.

Toutefois, un autre enjeu s'impose, qui lui est lié, mais concerne les collectivités encore plus que l'État : c'est celui de la lutte contre l'artificialisation des sols, avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), fixé par la loi Climat et résilience. Le succès du fonds Friches le démontre : les collectivités ne manquent pas de projets, de sorte que ce fonds de 300 millions d'euros a dû être porté à 650 millions d'euros, et le Président de la République a annoncé sa pérennisation. Toutefois, il faudra en préciser rapidement les modalités concrètes pour ne pas décevoir les attentes, car le véhicule budgétaire actuel, qui est le plan de relance, ne sera plus disponible. Il conviendra d'accompagner les territoires avec de nouveaux outils et de nouveaux financements, car les ressources propres des collectivités territoriales sont insuffisantes pour mener les projets nécessaires à la réutilisation du foncier disponible. À ce titre, les établissements publics fonciers, qui figurent dans le programme 135, ont tout leur rôle à jouer. Ils sont financés sur ce programme à hauteur de 182,3 millions d'euros, en compensation de la diminution du produit des taxes spéciales d'équipement. Ce financement devra être pérennisé. Il sera aussi nécessaire de réviser les documents d'urbanisme. Or les aides de l'État à ce titre sont en baisse.

Par-delà ces deux tendances majeures qui concernent l'ensemble du secteur de la construction, il faut voir où en est le logement lui-même. Ce quinquennat, qui a commencé par l'annonce d'un choc de l'offre sur le logement, s'achève sur un choc de la demande et une crise de l'offre sans précédent.

Le secteur de la construction tourne en effet à plein régime pour ce qui concerne les commandes, mais manque d'offre de logements. Les permis de construire sont en chute libre et le bâtiment doit faire face à la montée du coût des matériaux de construction – on évoque une augmentation au minimum de 10 % depuis un an. Pour l'avenir, s'y ajoute le surcoût réglementaire, estimé par l'Union sociale pour l'habitat à 30 000 euros par logement, avec, notamment, la nouvelle réglementation environnementale.

Plus généralement, l'Insee souligne dans une note parue la semaine dernière que le parc de logements augmente de moins en moins vite en France. L'évolution est aussi structurelle : le parc de logements collectifs progresse désormais deux fois plus vite que le parc de logements individuels, alors que leur progression était comparable jusqu'à la fin des années 2000.

Comme je l'ai souligné dans mon introduction, il est de plus en plus difficile de se loger en France : on construit moins de 350 000 logements par an et moins de 100 000 logements sociaux. Il faut un véritable plan de relance pour répondre à la demande de logements sociaux de 2,2 millions de ménages, soit une augmentation de 20 % en huit ans.

Dans ces conditions, la situation du logement social soulève des questions qui n'ont pas été résolues. L'instauration de la RLS n'a pas, pour l'instant, mis en difficulté majeure les organismes, mais c'est au prix de mesures d'aide importantes de la part, notamment, d'Action Logement et de la Caisse des dépôts et consignations. Or ces aides prolongent l'endettement dans le temps.

Concernant Action Logement, on peut se demander pendant combien de temps cet organisme va continuer à porter à bout de bras tant de politiques publiques. La réponse de ses responsables est simple : ils vont devoir revenir à un régime d'activité plus sobre et il sera difficile de leur demander, à partir de 2023, plus que les financements pour lesquels ils se sont déjà engagés, c'est-à-dire notamment le financement de l'ANRU. Dès lors, que deviendront les aides à la pierre si Action Logement n'apporte plus 350 millions d'euros en 2023 ? De même, le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) pourrait avoir du mal à réaliser ses actions si Action Logement ne lui apporte plus 10 millions d'euros par an. Ces questions devront être traitées en 2022, ainsi que celle de la méthode de calcul des surcompensations d'aides d'État – probablement après l'élection présidentielle. De nombreuses questions sont renvoyées après cette échéance...

Dans ces conditions, l'objectif fixé par le Gouvernement d'agréer 250 000 logements sociaux en deux ans ne sera certainement pas atteint ; la ministre elle-même a reconnu devant la commission des affaires économiques que le nombre serait inférieur à 110 000 en 2021, ce qui est sans doute encore optimiste.

Le dernier programme, le programme 147, porte sur les crédits de la politique de la ville à hauteur de 558 millions d'euros, en hausse de 45 millions d'euros.

Le principal fait est l'augmentation de 2 milliards d'euros du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour la réalisation du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui passe de 10 à 12 milliards d'euros. La participation de l'État doit passer de 1 à 1,2 milliard d'euros, mais versera seulement 15 millions d'euros en 2022 sur le programme 147, comme les années précédentes. C'est encore une fois Action Logement qui assurera la majeure partie du financement.

Or permettez-moi de souligner quelques constats du rapport de Jean-Louis Borloo intitulé *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale* : sur 1 500 quartiers de la politique de la ville (QPV), 216 d'entre eux connaissent des difficultés urbaines, 60 sont en risque de fracture et 15 en risque de rupture. En outre, 10 millions de nos concitoyens se considèrent comme relégués.

Enfin, je présenterai les trois articles rattachés à la mission.

L'article 42 *bis* prévoit que les logements-foyers en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte peuvent donner droit à l'aide personnalisée au logement sur convention. C'est une mesure d'équité qui facilitera le développement des résidences sociales dans des conditions proches de celles qui sont en vigueur en métropole.

L'article 42 *ter* entérine l'augmentation de l'enveloppe financière du NPNRU, en accord avec les acteurs du secteur.

Enfin, l'article 42 *quater* prévoit une compensation aux communes de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pendant une durée de dix ans, pour les projets de logements sociaux agréés ou financés entre 2021 et la mi-2026. Le Sénat vote chaque année une mesure plus ambitieuse puisque celle-ci ne porte que sur les nouveaux projets. Cette mesure est attendue de tous les acteurs, elle est importante pour les communes et devrait, on l'espère, contribuer à l'acceptabilité locale des projets de logement social.

Je vous propose donc de donner un avis défavorable aux crédits de la mission et favorable à ces trois articles.

M. Claude Raynal, président. – Félicitations pour ce premier rapport spécial sur un dossier complexe.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je partage les propos du rapporteur spécial. S'il est vrai que le projet de budget pour le logement est le plus élevé de ce quinquennat, n'oublions pas pour autant la politique du logement menée depuis 2017, avec, notamment, la baisse des APL de 5 euros dans le parc privé et dans le parc public, suivie d'une RLS, avec, pour conséquence, une perte d'autofinancement pour les bailleurs sociaux. Le Gouvernement a économisé 10 milliards d'euros sur des aides au logement destinées aux ménages les plus modestes.

L'année dernière, nous avons exprimé des inquiétudes au sujet d'Action Logement, que Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, Viviane Artigalas et moi-même avons relayées dans un rapport d'information. Nous avons réussi à faire reculer le Gouvernement sur le projet de réforme engagé, mais il convient de rester particulièrement vigilant, car le risque de démantèlement est toujours réel.

La relance de la construction neuve est en panne. Nous n'avons jamais connu une telle crise du logement depuis de très nombreuses années. Le Gouvernement, dans le cadre de ce projet de loi de finances, n'a pas pris les mesures susceptibles de conduire à une relance efficace de la construction neuve dans notre pays. La commission Rebsamen a fait un certain nombre de propositions qui ne se traduisent pas toutes dans le cadre budgétaire, hormis l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties sur les logements sociaux. Le Gouvernement a pris l'engagement de compenser intégralement cette mesure, mais ce n'est pas le cas pour les logements existants. Elle ne sera compensée que pour les nouveaux logements agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le mois de juin 2026. Certes, c'est un pas en avant, mais le cadre de l'exonération est très précis et restreint. À partir de juin 2026, les maires se retrouveront face à de nouvelles difficultés. Le Gouvernement s'exonère de cette politique de construction en faisant peser la responsabilité sur les maires qui ne délivreraient pas autant d'autorisations de construire qu'ils devraient ou pourraient le faire.

En outre, d'autres mesures auraient pu être mises en place dans ce PLF ; je pense en particulier à la baisse du taux de TVA à 5,5 % sur toutes les opérations de construction et

de réhabilitation de logements sociaux, une mesure que le Gouvernement a toujours balayée d'un revers de la main. Je pense aussi à la création d'un véritable statut du bailleur privé. Il importe de considérer que l'investisseur immobilier est un entrepreneur de logements et non pas un rentier improductif. Dans le cadre de la loi Climat et résilience, nous avons soutenu des amendements en ce sens. Bien des logements vacants pourraient ainsi être remis sur le marché.

En conclusion, même s'il s'agit du meilleur projet de budget pendant ce quinquennat, on ne peut pas y être favorable. La politique du logement menée depuis cinq ans a affaibli les logements, a paupérisé nos concitoyens – ils consacrent plus d'un tiers de leur budget au logement –, et n'est donc pas à la hauteur des besoins identifiés sur tout le territoire, et pas seulement dans les zones tendues. Force est de constater que le Gouvernement n'aura pas relancé la machine.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je suis rapporteur sur l'aménagement numérique des territoires, qui s'intègre dans la cohésion des territoires.

Le plan France Très haut débit (PFTHD) est en train de remplir ses objectifs. Financièrement, la France est divisée en plusieurs parties : les zones très denses connaissent une forte appétence des opérateurs privés, qui y installent la fibre optique. Dans certaines zones moins denses, les appels à manifestation d'intention d'investissement (AMII) incitent les opérateurs à s'engager pour une couverture numérique de l'ensemble de ces territoires. Enfin, dans les zones peu denses, ce sont les collectivités qui développent des réseaux d'initiative publique.

Vingt-cinq départements n'arrivent pas à couvrir leurs besoins en financement pour ces zones. La crise du coronavirus a montré l'acuité de la problématique d'une bonne couverture numérique. Ces territoires ont obtenu des crédits complémentaires : 30 millions d'euros au titre d'un projet de loi de finances rectificative (PLFR) l'année dernière, 240 millions d'euros par le plan de relance et 300 millions d'euros de crédits recyclés, afin de boucler les plans de financement du guichet numérique.

En France, il reste 39 millions de locaux à raccorder à la fibre : 6 millions dans des zones urbaines très denses, 14 millions dans les zones dépendant des AMII, sur lesquels les opérateurs ont pris des engagements auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Il reste 17 millions de locaux à fibrer pour les collectivités locales.

Le déploiement de la fibre dans les réseaux d'initiative publique est important : plus de 6 millions de raccordements ont été faits en un an. C'est un record.

Dans les zones très denses, le taux de couverture est de 94 %, toutes technologies confondues, même s'il y a une grande hétérogénéité selon les zones. À Lille, le taux de couverture n'est que de 54 %, en raison du manque d'intérêt des opérateurs privés à couvrir certaines zones. Il est nécessaire d'alerter l'Arcep sur ce sujet. Ce taux de couverture atteint 87 % dans les zones AMII et 53 % dans les zones d'initiative publique. Il y a eu un million de commercialisations de la fibre.

J'émet également un avis favorable sur l'adoption des crédits qui sont suffisants – de même que le déploiement –, mais soyons vigilants sur quelques points : il faudra

terminer les raccordements, avec parfois des difficultés de base d'adressage, d'absence de compétence de certains opérateurs, et de raccordements complexes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis.

On voit que les maisons France Services fonctionnent bien, selon le principe « l'offre crée le besoin ». Monsieur Delcros, quelle somme complémentaire aux 30 000 euros de dotation faudrait-il allouer à l'ensemble de ces maisons pour qu'elles fonctionnent correctement ? Il faut revoir cette répartition des frais entre l'État et les collectivités.

Les aides à l'ingénierie de l'ANCT, à partir du moment où elles produisent des effets, ont un effet d'aspiration pour conduire des projets. Les dispositifs d'accompagnement financier postérieurs au diagnostic et à la phase d'ingénierie sont-ils suffisants ? La région Grand Est a noué avec l'État des pactes territoriaux de relance et de transition écologique (PTRTE), fondés sur un périmètre plus large que les CRTE, pour assurer des solidarités territoriales entre zones urbaines et rurales ou sur de grands territoires.

Les crédits de l'État sur le fonds Friches sont-ils suffisants ? Dispose-t-on d'une cartographie des superficies concernées ? Les friches industrielles, économiques et urbaines se situent dans différents territoires. L'État et les collectivités territoriales ont-ils un œil identique dans leur appréciation de ces espaces, selon qu'ils se situent dans des territoires urbains très denses ou plus excentrés ? Certaines zones ont des superficies énormes, mais bénéficient de peu d'actions.

M. Stéphane Sautarel. – Je partage l'essentiel des remarques des rapporteurs spéciaux, notamment l'insuffisante lisibilité des politiques, du fait de leur présentation.

Monsieur Delcros, où en est la territorialisation de l'ANCT ? Quels sont les moyens prévus pour accompagner les projets ? Certes, cela ne rentre peut-être pas dans le périmètre de cette mission.

Je me réjouis de la prorogation d'un an des ZRR.

Le développement de la fibre est très hétérogène ; nous devons persévérer. Quels leviers de la commande publique pourraient être utilisés ?

Concernant le programme 135, il y a eu un rapport sur la lutte contre l'artificialisation des sols. Au-delà des sommes allouées au fonds Friches, comment celui-ci est-il mis en œuvre selon les territoires ? Si cette mise en œuvre est trop aveugle, les maires ne pourront plus aménager durablement leur territoire.

Le programme 147 sur l'ANRU et les NPNRU est un budget magique : entre les annonces, l'inscription de crédits et les volumes globaux engagés, il y a un écart considérable, qui nuit à l'avancée des projets. Quels sont réellement les engagements de l'État dans ce domaine ?

Mme Christine Lavarde. – Merci pour ces exposés très clairs. J'abonde dans le même sens. Les objectifs de réduction de 15 % de la précarité énergétique en cinq ans sont loin d'être atteints, car certains dispositifs d'aide à la rénovation thermique ne sont pas efficaces.

Monsieur Delcros, pour quelles raisons les crédits dédiés aux Territoires d'industrie augmentent-ils dans le plan de relance ?

M. Antoine Lefèvre. – Je voudrais protester vivement sur la situation du logement en France. Les prêts à taux zéro sont en chute libre : 123 000 prêts contractés en 2017, contre 90 000 en 2019 et 66 000 en 2020. Jusqu'où va-t-on descendre ? Si l'on veut que les Français sortent du parc social et accèdent à la propriété, il faut poursuivre l'effort. Plus on vote de lois sur le logement, moins on produit de logements ; c'est dramatique !

Mme Isabelle Briquet. – Le budget pour le logement est en hausse pour 2022, mais c'est un peu tard ; la politique du logement est la grande perdante du quinquennat. Elle a appauvri les ménages modestes, avec la baisse des APL, et a affaibli les capacités d'intervention des organismes d'HLM. Depuis 2017, la construction de logements s'est contractée de 14 % – 36 % pour les seuls logements sociaux, ce n'est pas rien ; 10 milliards d'euros ont été économisés sur le dos des ménages les plus modestes.

L'État doit redonner au logement social la place qu'il mérite. Ce modèle social a été attaqué : le Gouvernement oblige les bailleurs sociaux à participer à la réduction des déficits publics en les forçant à se regrouper, ce qui a fait grincer des dents... Dispose-t-on d'un bilan sur la pertinence de ces regroupements ? Ont-ils permis des économies ?

M. Sébastien Meurant. – C'est un paradoxe : plus on met d'argent, moins on construit. C'est le budget logement le plus élevé du quinquennat, mais encore faudrait-il que le Gouvernement ait une stratégie... Au lieu de cela, c'est une politique de gribouille.

Comment inciter les bailleurs privés à mettre en location un logement vide alors qu'il est très difficile d'expulser des locataires indécents ? Ceux-ci peuvent rester en place pendant trois ans, il y a des frais de justice... Cela ne rassure pas les propriétaires !

Hier ont été annoncées des incitations fiscales en zone tendue. Aboutiront-elles à la mise sur le marché de nouveaux logements ?

Les nuitées hôtelières ont été multipliées par sept en quinze ans, ce qui ne manque pas de nous interroger. À qui bénéficient-elles ? Quelle est la proportion de réfugiés et de migrants ?

Que pensez-vous des mesures d'incitation à la construction de logements sociaux ? Comment sont-elles acceptées par les collectivités ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Monsieur Delcros, les conseillers numériques de l'ANCT prennent progressivement leurs fonctions localement. Les besoins sont importants : 13 à 14 millions de Français souffrent d'illectronisme. En 2017, le programme Action publique 2022 promettait de dématérialiser les 250 démarches les plus courantes. Le travail est énorme. Des crédits du plan de relance y sont consacrés, mais ce soutien est conjoncturel. Sera-t-il poursuivi ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, la dotation de 30 000 euros des maisons France Services se répartit ainsi : 15 000 euros sont financés par l'État et 15 000 euros par le Fonds national France Services. Ces 30 000 euros étaient déjà attribués aux maisons de service au public avant la labellisation France Services. Or le soutien ne devrait pas être au même niveau, car ces maisons ont connu une montée en gamme et ont récupéré des missions autrefois assurées par l'État. Cette somme ne représente

que 30 % du coût moyen de fonctionnement d'une maison. J'ai prévu de mener l'année prochaine une mission de contrôle budgétaire sur les maisons France Services, et je ferai des propositions concrètes.

Les périmètres des actions financées par l'ANCT relèvent de l'initiative locale. Les CRTE sont signés tantôt à l'échelle d'intercommunalités, tantôt à l'échelle des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou des pôles d'équilibre territorial et rural... Il en est de même pour d'autres programmes comme Petites villes de demain, avec des candidatures communales ou intercommunales. L'ingénierie s'adapte au périmètre choisi par les collectivités.

Monsieur Sautarel, il y a différentes formes d'ingénierie locale. L'enjeu principal repose dans la pérennisation de cet accompagnement territorial, qui a progressé. L'ANCT a annoncé avoir accompagné 702 projets depuis 2020.

L'accompagnement est réalisé soit par les référents de l'ANCT localement – mais le système est peu identifié et complexe –, soit par les marchés à bons de commande de l'État, qui recourt à des bureaux d'études, sur des projets spécifiques, soit par des chargés de projet ingénierie dans les différents programmes. Mais l'identification de l'ingénierie spécifique de l'ANCT dans les territoires commence juste. Nous verrons comment cela évoluera.

La part des moyens pour chaque programme est un sujet de préoccupation. L'État veut rassembler tous les contrats dans un CRTE. J'y suis favorable, à condition que des crédits spécifiques dédiés à certains programmes – comme Petites villes de demain – et à certaines dotations, en particulier la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), soient conservés. Les communes doivent disposer de crédits pour les projets qui ne sont pas dans des CRTE. Nous devons faire des propositions.

Madame Lavarde, pour le dispositif Territoires d'industrie, les crédits de la mission « Plan de relance » du PLF prévoient le recrutement de 50 chefs de projets supplémentaires, financés à parité par l'État et les régions.

Monsieur Mizzon, les conseillers numériques des maisons France Services sont extrêmement importants pour l'animation des territoires. Le recrutement de 4 000 conseillers supplémentaires est actuellement mis en place, mais sera-t-il pérennisé, sans être à la charge des collectivités territoriales ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, le budget du fonds Friches a doublé, pour passer de 300 à 650 millions d'euros. Il connaît un certain succès, qu'il va falloir gérer : les sommes prévues suffiront-elles ? Le fonds sera-t-il pérennisé ? La loi Climat et résilience prévoyait, pour lutter contre l'artificialisation des terres, de lutter contre la vacance et d'utiliser ce fonds – il devra être abondé. Il faudra aussi repenser l'accompagnement, le financement et la fiscalité locale.

Il n'y a pas de cartographie. C'est l'objectif de la loi Climat et résilience, qui se fonde sur le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Monsieur Sautarel, nous avons voté la territorialisation des objectifs permettant aux présidents des SCoT de faire des propositions dans les six mois suivant la promulgation de la loi. Les territoires sont très mobilisés, mais inquiets. Ensuite, ces propositions sont

accueillies – ou non – par les régions qui devront modifier les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Il y a plusieurs saisons de l'ANRU... Il faut plus de huit ans pour qu'un projet voie le jour. C'est illisible. L'ANRU doit bénéficier d'un nouveau souffle. Le rapport Borloo dénonçait « l'inefficacité et l'éparpillement », « l'absence de définition claire, de stratégie et de méthode » de la politique de la ville, ce qui suscite de l'incompréhension. Sur 1,2 milliard d'euros de financement de l'État promis pour l'ANRU, seuls 93,8 millions d'euros ont été débloqués, dont 15 millions d'euros prévus en 2022. L'ANRU reste largement financée par Action Logement, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

Madame Briquet, marier deux pauvres ne fait pas un riche. Je l'ai vu dans mon département du Vaucluse. Sans accompagnement à la conduite du changement, c'est un enfer administratif et cela ne marche pas. Il n'y a pas de bilan du regroupement des offices publics de l'habitat (OPH) prévu par la loi Élan. Ces ensembles sont plus grands et plus privés. Nous devons les évaluer, d'autant que la politique du logement est à repenser.

Monsieur Meurant, l'incitation fiscale fonctionne jusqu'à un certain point. Il y a un effet guichet puis gadget... Il faut simplifier et adapter. L'État a fait voter une réforme du « Louer abordable » en zone tendue, mais il est trop tôt pour évaluer ses impacts.

Nous ne connaissons pas le nombre de migrants qui sont hébergés à l'hôtel, mais ils sont nombreux... Nous n'avons donc pas les moyens de contrôler cette politique.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 42 bis

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 bis.

Article 42 ter

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 ter.

Article 42 quater

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 42 quater.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission "Culture" - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons désormais les crédits de la mission « Culture ».

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Je vous prie d’excuser l’absence, pour des raisons de santé, de Vincent Éblé.

Le montant global des crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances s’élève à 3,491 milliards d’euros en autorisations d’engagement et à 3,461 milliards d’euros en crédits de paiement. Ces chiffres traduisent une nette progression par rapport à la loi de finances pour 2021, avec une hausse de 8,11 % en crédits de paiement, soit 259,74 millions d’euros.

Nous relevons un véritable engagement budgétaire en faveur de la culture depuis le début de la crise sanitaire. Les crédits de paiement de la mission ont, en effet, progressé de 17,42 %, soit 513,6 millions d’euros, par rapport à 2019. Reste à déterminer si ce niveau de dotation peut perdurer à l’avenir, tant en raison de l’équilibre budgétaire en général que du risque d’extrême dépendance aux fonds publics d’une partie des filières couvertes par la mission.

La mission « Culture » ne résume pas le financement public de la culture et de la communication. L’agrégation des crédits budgétaires et des dépenses fiscales destinés directement et indirectement à la culture et à la communication devrait ainsi atteindre 15,6 milliards d’euros en 2022. Ce montant n’intègre pas les crédits consacrés à la culture et à la communication au sein de la mission « Plan de relance », soit 463 millions d’euros.

La progression des crédits de paiement attendue en 2022 résulte pour 65 % de la montée en charge du pass Culture, couvert par le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le pass Culture, déployé dans toute la France depuis mai 2021, devrait être étendu, en 2022, aux jeunes de 15 ans et plus, et aux élèves à partir de la quatrième. Le coût de cette montée en charge est établi à 140 millions d’euros en année pleine pour la mission. Le projet de budget pour 2022 prévoit ainsi une dotation de 199 millions d’euros à laquelle viennent s’ajouter 45 millions d’euros en provenance de la mission « Enseignement scolaire ».

Le succès du déploiement, que nous appelions de nos vœux l’an dernier, est indéniable : plus de 770 000 jeunes avaient ainsi activé leur pass en octobre 2021, soit 80 % de la population visée.

L’exercice 2022 devrait donc permettre une évaluation du niveau qualitatif de l’application, tant du point de vue des jeunes que de celui des offreurs. Il s’agira notamment de vérifier que le pass ne serve pas au financement d’achats liés au parcours scolaire et qu’il contribue à faire évoluer des pratiques culturelles. Le pass ne saurait, en effet, se résumer à une simple plateforme d’achat de biens et de services et doit être éditorialisé en vue de mettre en place un véritable parcours culturel, ciblant notamment le spectacle vivant. Au-delà de la question de la médiation culturelle, un accent doit également être mis sur l’accès des jeunes non scolarisés au pass. Il conviendra également de contribuer à faire du pass une véritable plateforme en faveur de l’éducation artistique et culturelle accessible aux jeunes qui ne seraient plus éligibles, si l’on entend que le pass Culture, qui agrège 54 % des crédits dédiés à cette politique, ne se résume pas à une offre limitée dans le temps. Une attention devra enfin être portée sur les frais de fonctionnement de la société par actions simplifiée « pass Culture ».

En tout état de cause, il est indispensable que le pass Culture ne résume pas l’effort de l’État en faveur de l’éducation artistique et culturelle et que la montée en charge

budgétaire de l'application ne s'effectue au détriment des moyens qui lui sont traditionnellement affectés. Le projet de loi de finances prévoit à ce titre 23,5 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en crédits de paiement de mesures nouvelles. Cette majoration des crédits s'avère indispensable si le Gouvernement entend atteindre ses objectifs en matière d'éducation artistique et culturelle. Les indicateurs rattachés au programme tablent en effet sur une réduction de la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle et de l'effort en faveur des territoires prioritaires.

Le programme 361 appelle, par ailleurs, deux remarques.

D'abord, les crédits dédiés aux travaux des établissements d'enseignement supérieur culturel et à l'insertion professionnelle devraient progresser de 8,82 % en 2022. Ces crédits seront complétés par le Plan de relance à hauteur de 20 millions d'euros. Pour l'heure, le plan de relance peine à s'incarner, avec un taux d'exécution des crédits 2021 établi à 34 %, faisant réapparaître un risque de non-consommation.

Ensuite, une attention particulière devrait être portée à la situation des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur culturel. Aucun dispositif particulier n'est cependant présenté dans le programme 361 ni au sein de la mission « Plan de relance ». Au regard des retards pris dans la rénovation des écoles nationales d'art, un recalibrage en faveur d'un mécanisme d'insertion des sommes destinées à compléter le programme 361 pourrait être opportun.

J'aborderai pour conclure le programme 224 consacré au soutien des politiques du ministère, doté de 775,5 millions d'euros en crédits de paiement en 2022.

La masse salariale devrait continuer à croître en 2022 en dépit de la réduction des effectifs : 13 millions d'euros seront fléchés vers le nécessaire plan de rattrapage indemnitaire pluriannuel destiné à combler le retard des agents du ministère sur leurs homologues des autres administrations. La majoration des crédits dédiés à l'informatique de 4,5 millions d'euros doit, de son côté, permettre un rattrapage indispensable de l'écart observé avec d'autres administrations. En ce qui concerne les économies, l'année 2022 devrait coïncider avec la réduction effective du nombre de sites parisiens du ministère.

Je vais désormais lire l'intervention de Vincent Éblé, dédiée aux crédits fléchés vers la création et le patrimoine.

« Le programme 175 « Patrimoines » devrait être doté en 2022 de 1,023 milliard d'euros en crédits de paiement. Le présent projet de loi de finances prévoit 10,1 millions d'euros en crédits de paiement de mesures nouvelles : 4,2 millions d'euros fléchés vers des mesures de personnels au sein des opérateurs ; 2,9 millions d'euros pour la revalorisation des crédits dédiés à la promotion de l'architecture *via* les réseaux territoriaux comme le réseau « Villes et Pays d'art et d'histoire » ; 2 millions d'euros pour la poursuite du déploiement du plan de mise en sécurité des cathédrales ; et enfin 1 million d'euros pour la revalorisation de la dotation du fonds incitatif et partenarial qui accompagne les collectivités à faibles ressources en vue de financer des opérations de restauration de monuments historiques.

« À cette somme s'ajoutent 16 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement destinés au financement de schémas directeurs de travaux, à Versailles, aux Archives nationales, ou à Fontainebleau par exemple. Cette priorité accordée aux travaux, louable dans un contexte de réduction des ressources propres des principaux opérateurs,

s'inscrit cependant dans un contexte d'incertitude quant à leur bonne exécution. Cette question n'est pas anodine au regard de l'exécution des crédits dédiés à la restauration du patrimoine au sein du plan de relance. Si, au 1^{er} octobre 2021, 93 des 136 opérations prévues, hors château de Villers-Cotterêts, ont pu être lancées, le taux d'exécution des crédits de paiement relatifs à celles-ci s'avère relativement faible : 29,86 %. Ces retards ont conduit au report en 2023 d'une partie, à hauteur de 42 millions d'euros en crédits de paiement, de la dotation prévue en 2022, qui devrait s'établir en conséquence à 227,3 millions d'euros en crédits de paiement.

« Je relève que le programme « Patrimoines » est complété par deux dispositifs non budgétaires : les dons en faveur de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris - 841,3 millions d'euros de promesses de dons, 160 millions d'euros de travaux déjà engagés – et le Loto du Patrimoine - 72 millions d'euros récoltés depuis sa création. Le ministère complète cet apport en dégelant en fin de gestion un montant représentant le produit des taxes perçues sur le produit du jeu. Au regard de l'ampleur du défi que représente la restauration du petit patrimoine, notamment rural, une exonération complète du produit du jeu aurait pu être décidée en amont, le dégel venant ensuite éventuellement en complément. Une telle solution est déjà retenue au Pays-Bas ou au Royaume-Uni.

« Les pertes cumulées pour les opérateurs du programme devraient atteindre, de leur côté, 310 millions d'euros en 2021 et 182 millions d'euros en 2022. Dans ces conditions, les dispositifs de soutien exceptionnels mis en œuvre en 2020, dans les collectifs budgétaires, et en 2021 à travers la mission « Plan de relance » en loi de finances, ont pu apparaître, malgré leur caractère exceptionnel, insuffisants. Le collectif budgétaire de fin de gestion 2021 tend à pallier ces difficultés et l'exercice 2022 sera par ailleurs marqué par un apport complémentaire de 102,3 millions d'euros *via* la mission « Plan de relance ». Au final 567,2 millions d'euros auront été dégagés entre 2020 et 2022, hors subventions pour charges de service public, afin de compenser des pertes nettes estimées de leur côté à 745 millions d'euros.

« La perspective d'un retour à la normale est désormais repoussée à l'horizon 2024. Elle soulève des questions quant à l'avenir des opérateurs du programme 175 à l'issue de l'exercice 2022. Il existe un risque réel d'effet ciseau, conjuguant progression inévitable des charges et perspective de recettes limitées, voire incertaines. Un maintien, lors des prochains exercices budgétaires, d'un soutien financier de l'État destiné à pallier le manque de recettes est à attendre. Il romprait avec la trajectoire de réduction de l'intervention de l'État et le développement des ressources propres.

« Le montant des crédits de paiement du programme « Création » devrait atteindre, de son côté, 914,87 millions d'euros, soit une progression de 54,19 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021. Les mesures nouvelles sont principalement orientées dans trois directions : le soutien à la création dans les territoires pour 20 millions d'euros, l'appui aux investissements des opérateurs – 16,65 millions d'euros consacrés aux travaux des salles de l'Opéra et de Chaillot et à la relocalisation du Centre national des arts plastiques à Pantin – et le renforcement des mesures de soutien à l'emploi, avec 5 millions d'euros dédiés au Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps). S'agissant de ce dernier sujet, la prolongation du dispositif d'année blanche pour les intermittents jusqu'au 31 décembre 2021 et la sortie par paliers en 2022, dont le coût global est estimé à 1,3 milliard d'euros, viennent compléter les dispositifs prévus au sein du programme 131.

« Ce dernier programme ne contient pas, en outre, toute l'aide accordée aux filières. Le Plan de relance prévoit ainsi deux enveloppes appelées à compléter le programme 131 pour un montant total de 81,1 millions d'euros en crédits de paiement.

« Ainsi, 44 millions sont fléchés vers les opérateurs du patrimoine. À cette somme, il convient d'ajouter les crédits prévus par le collectif budgétaire de fin d'année 2021 appelés à être reportés en 2022. Cette dotation complémentaire illustre les difficultés traversées par les opérateurs en 2021 – 65,68 millions d'euros de pertes annoncées, contre 48,34 millions d'euros en 2020 – et les doutes qui entourent un retour à la normale de l'activité en 2022.

« Cet appui budgétaire doit là encore être appuyé tant il peut éloigner le spectre d'une cessation de paiement. La crise frappe logiquement plus nettement les opérateurs les plus dépendants de leurs ressources propres. L'hypothèse d'un changement des habitudes culturelles post-covid doit, de fait, inciter à une réévaluation du prix des billets pour accéder à certaines salles publiques. La question de la billetterie est d'autant plus cruciale que les recettes liées au mécénat tendent à s'amoinrir, tant pour des raisons fiscales que sociétales.

« Sous réserve de ces observations, nous vous proposons d'adopter sans modification les crédits de la mission « Culture ». »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous avez évoqué le déploiement du pass Culture. Dispose-t-on de statistiques quant à l'utilisation de ce chèque de 300 euros ? Quels biens culturels sont acquis en priorité *via* ce dispositif ? Pouvez-vous, par ailleurs, nous détailler les modalités de son extension aux jeunes de moins de dix-huit ans à partir de janvier prochain ? Comment ce dispositif s'articule-t-il avec les dispositifs existants dans certains territoires ?

M. Antoine Lefèvre. – Pourriez-vous donner plus de précisions concernant les travaux réalisés au château de Villers-Cotterêts pour accueillir la future Cité internationale de la langue française ? Je voudrais savoir notamment si des crédits du plan de relance sont mobilisés pour son financement.

M. Rémi Féraud. – Ma question portera sur le patrimoine. Si je comprends bien, le projet de loi de finances pour 2022, comme cela avait déjà été le cas l'an passé, ne comporte aucun crédit de l'État pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Pourtant Paris, la région d'Île-de-France, ainsi que d'autres collectivités partout en France, ont participé à la souscription...

M. Claude Raynal, président. – Comment le secteur de la culture rebondit-il après la crise sanitaire ? Il semble que le public ne soit plus aussi nombreux dans les théâtres et les cinémas. La fréquentation a ainsi baissé de 25 % dans les cinémas. Le ministère continuera-t-il à soutenir ces secteurs après la crise ?

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – La moitié des achats réalisés par le biais du pass Culture sont des achats de livres. Il s'agit principalement de mangas. Certains s'en inquiètent dans la presse, mais il me semble que cela permet d'inciter les jeunes à entrer dans une librairie : ainsi 35 % des acheteurs d'un manga ont acheté aussi une œuvre plus littéraire. Les autres postes d'utilisation du pass sont l'achat de places de cinéma, pour 11 millions d'euros, et d'instruments de musique, pour 8 millions d'euros. Les spectacles vivants ne représentent que 1,5 % des dépenses, mais il est vrai que le contexte sanitaire est

particulier. Quant à la complémentarité avec les autres dispositifs culturels, je ne suis pas sûr qu'elle existe. Les jeunes peuvent profiter de tous les dispositifs. Dans l'Isère, par exemple, un « chéquier jeunes » a été instauré pour les collégiens. Le cumul sera encore accentué à partir de 2022 dans la mesure où le pass Culture sera élargi à tous les élèves à partir de la classe de quatrième, même s'il ne pourra pas être utilisé, dans ce cadre, pour les biens numériques, à l'exception de la presse en ligne, ni pour les jeux vidéo.

En ce qui concerne les travaux au château de Villers-Cotterêts, le plan de relance prévoit une enveloppe de 100 millions d'euros, dont 83 millions doivent être consommés avant la fin 2022, et 17 millions reportés en 2023.

En effet, le projet de loi de finances ne comporte pas de crédits de l'État pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris. Celle-ci s'effectue pour l'instant grâce aux dons.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En somme, le Président décide de tout, mais ce sont les dons qui financent !

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – Il faut rappeler toutefois que l'État contribue par le biais de la dépense fiscale associée au mécénat.

S'agissant de la chute de la fréquentation, elle est aussi due à la baisse du nombre de touristes étrangers. Les gens, par ailleurs, ne réservent plus à l'avance leurs places de spectacle par crainte des annulations. Les opérateurs des programmes « Patrimoines » et « Création » estiment que l'on ne retrouvera qu'en 2024 les chiffres de fréquentation que l'on connaissait avant la crise.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Culture ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission "Médias, livre et industries culturelles" et compte de concours financiers "Avances à l'audiovisuel public" - Examen du rapport spécial

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Médias, livres et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». – Les crédits dédiés à la mission « Médias, livres et industries culturelles » devraient rester quasiment stables en 2022 à périmètre constant. Les crédits de paiement (CP) s'élèvent à 675,2 millions d'euros, soit une progression de plus de 11 % par rapport à 2021. Elle n'est en réalité que de 2 % à périmètre inchangé. À ces crédits s'ajoutent 140 millions d'euros au titre du Plan de relance.

Le budget 2022 répond donc plutôt aux attentes du secteur.

Les crédits relatifs à la presse et aux médias progressent fortement, à hauteur de 22 %. Cette majoration est due, pour l'essentiel, à une mesure de périmètre : le financement de l'aide au transport postal est en effet transféré au sein du programme. Ce transfert qui accompagne une refonte de l'aide à la distribution va dans le bon sens même si le Gouvernement ne se décide pas à remettre à plat la totalité du régime des aides à la presse. Le système, héritage de l'après-guerre et modifié à de nombreuses reprises depuis, ne fonctionne

pas pleinement, car certains titres de la presse d'information politique et générale apparaissent favorisés. Or, ces avantages sont dépassés.

Il y a bien de timides avancées en faveur du développement du numérique, le Gouvernement consacrant quelques moyens à ce sujet. Ces sommes restent cependant plus faibles que celles consacrées au maintien de la presse imprimée, comme si l'avenir de la presse était dans le papier... Même si j'aime lire la presse papier, la plupart des journaux se développent en numérique. On est passé du lecteur au chercheur d'informations.

Je relève par ailleurs, que les organisations professionnelles du secteur limitent toute velléité de réforme ambitieuse. Dans ces conditions, toute tentative de lancement d'un nouveau média peut apparaître extrêmement difficile en raison de la défense des droits acquis. Il faudra vraiment remettre à plat les aides et revoir certains critères d'attribution. La direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture le reconnaît, mais elle retarde l'échéance d'une réforme à l'après-présidentielle.

La situation de l'Agence France-Presse (AFP), qui reçoit, de son côté, 40 % des aides à la presse, et qui connaissait de nombreuses difficultés depuis des années, s'est nettement améliorée. Je rappelle qu'elle était fortement endettée et que les correspondants locaux n'avaient pas de véritable statut, ce qu'ils contestaient devant les tribunaux. Depuis, l'AFP a bien évolué : elle est davantage présente numériquement, avec des vidéos, elle a conquis de nouveaux clients, et a réglé le problème des correspondants locaux.

Sur les crédits d'aide au livre et à la lecture, nous avons l'avantage et l'inconvénient de disposer d'un gros paquebot : la Bibliothèque nationale de France (BNF), reconnue par les chercheurs du monde entier, est un gouffre financier. Elle concentre 78 % des dépenses d'investissement des opérateurs du programme dédiés au livre et à la lecture. Les crédits sont donc insuffisants pour les autres établissements, qu'ils soient provinciaux ou franciliens. Je m'interroge d'ailleurs sur le maintien des crédits d'aide à la lecture au sein du programme 334, car ils ne s'élèvent qu'à 8 millions d'euros et que l'essentiel des actions en faveur de la lecture sont portées par d'autres programmes budgétaires.

Le Centre national de la musique (CNM) a bénéficié, de son côté, de nombreuses aides directes et indirectes grâce aux lois de finances rectificative adoptées en 2020 et au plan de relance. Les salles de spectacle, en difficulté, ont reçu des aides massives. Le Centre national de la musique espère désormais consommer les crédits de relance en 2022. Je les trouve un peu optimistes. La remontée épidémique rend ce rebond incertain. Il faudra sans doute plus de crédits pour faire face aux conséquences des réductions des jauges. Le plan de relance avait attribué 200 millions d'euros au CNM sur la période 2021-2022.

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) s'attend à percevoir, quant à lui, 694 millions d'euros de taxes – un montant considérable ! Il s'agit d'un retour à la normale après la crise. Il y a eu entretemps des aides massives pour les salles de cinéma et pour la production de films. La France est un grand pays de production. Le plan de relance a alloué 165 millions d'euros au secteur, mais il a servi en large partie à un maintien de l'activité et non à une relance... Très peu de salles de cinéma ou de producteurs ont fermé. Les prévisions de recettes pour 2022 reposent sur une hypothèse de fréquentation relativement optimiste. Un rebond de l'épidémie sera-t-il amortissable sans injection de crédits publics ?

Si je vous proposerai donc, dans ces conditions, l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », en revanche, la coupe est pleine pour

l'audiovisuel public. Cela suffit, le Gouvernement se moque du monde. La contribution à l'audiovisuel public (CAP) reste fixée à 138 euros en métropole et 88 euros en outre-mer, et devrait rapporter 3,7 milliards d'euros.

Depuis 2019, une trajectoire de réduction des ressources attribuées aux sociétés audiovisuelles publiques a été élaborée afin d'inciter celles-ci à diminuer leurs dépenses. Ainsi France télévisions se réorganise, avec une pseudo-baisse de ses effectifs, non totalement mise en œuvre. Et si elle réalise des économies, on lui redonne des crédits *via* le plan de relance... Soyons clairs, le service audiovisuel public n'a quasiment pas perdu de moyens.

Dans le même temps, toutes nos demandes de réflexion sur le périmètre ou les missions de service public n'ont pas abouti. A-t-on besoin d'autant de chaînes de télévision et de radio ? La question de la viabilité de certaines d'entre elles se pose.

Quelle est la spécificité de France 2 par rapport aux chaînes privées, en termes d'émissions ou de films programmés ? On nous répond qu'il faut faire de l'audience, ce qui revient à avoir une vision concurrentielle des chaînes de service public. Or le contribuable paie pour avoir des émissions éducatives, culturelles – certes non soporifiques – sur le service public, et non pour regarder les mêmes films que sur TF1 ou M6. Or les dirigeants de France Télévisions sont heureux lorsqu'ils battent les chaînes privées... Ils raisonnent avec l'audimat et non uniquement selon leur mission de service public. Les plages de publicité avant 20 heures sont d'autant plus chères que la chaîne fait de l'audimat... A-t-on eu tort de supprimer la publicité après 20 heures ? Après tout, un réel service public ne devrait pas du tout dépendre de la publicité. Ce débat devra avoir lieu.

Contrairement à l'année dernière, j'émetts donc un avis défavorable sur les crédits de ce compte de concours financiers. Durant les débats du PLF pour 2019, le Gouvernement s'était engagé à préciser avant juin 2019 les conditions de prélèvement de la redevance dans le contexte de suppression de la taxe d'habitation. Nous n'avons pas avancé d'un *iota*. La grande réforme de l'audiovisuel public n'a pas vu le jour. Résultat, il n'y a aucune priorité dans l'audiovisuel public ni de volonté de réorganisation avec une culture de service public.

Nous avons demandé comment faire pour que les stations locales de France 3 et France Bleu fusionnent. La solution du Gouvernement, c'est de laisser les deux réseaux et de créer de nouvelles chaînes localement... C'est fou !

En 2019, le Président de la République avait déclaré que la situation ne pouvait plus durer... Or il ne s'est rien passé depuis deux ans. On ne sait pas sur quoi la redevance sera adossée. Un rapport devait être remis au Parlement en septembre 2019. Nous l'attendons toujours. L'ancien ministre du budget, actuel ministre de l'intérieur, proposait de supprimer la CAP et de la budgétiser dans le budget de l'État. Ses successeurs ne sont pas sur la même ligne, mais ils ne sont sur aucune ligne... On ne sait pas comment sera financé l'audiovisuel.

L'année dernière, je vous avais présenté des amendements pour soutenir France Médias Monde, qui voit ses crédits rognés, alors qu'elle est une arme à l'international, C'est la société sur laquelle il faut concentrer des crédits. Le système français tourne sur lui-même, sans répondre à quoi que ce soit.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Le discours du rapporteur spécial est conforme au rapport pour avis que je

présenterai demain. Le budget général de l’audiovisuel public est en léger retrait. La trajectoire de réduction du personnel de France Télévisions et Radio France a été respectée.

Mais le Gouvernement a échoué à réformer l’audiovisuel. Il n’y a eu qu’une petite loi croupion dont j’ai été le rapporteur. En novembre 2017, le Président de la République s’était pourtant plaint devant les députés de la majorité : l’audiovisuel public serait une honte pour nos concitoyens. Nous attendions donc une grande réforme. Il y a eu trois ministres de la culture. Seul Franck Riester a porté le projet de réforme devant le Parlement – elle a été examinée par la commission de la culture de l’Assemblée nationale. Mais elle n’a pas suivi son cours, soi-disant en raison du coronavirus, alors qu’il aurait été possible de trouver un créneau pour l’examiner.

La taxe d’habitation, sur laquelle est adossée la CAP, sera, de son côté, supprimée en 2023 : les dirigeants de l’audiovisuel public sont donc incapables de faire des prévisions, or ils ne peuvent vivre éternellement dans l’incertitude.

Alors que les plateformes numériques sont l’avenir, et prévues dans les contrats d’objectifs et de moyens, France télévisions a investi dans la plateforme Salto, aux côtés de TF1 et M6, pour près de 45 millions d’euros. Elle démarre timidement. Que se passera-t-il en cas de fusion de TF1 et M6 dans dix-huit mois ? Salto bénéficiera d’un enterrement de première catégorie aux frais du contribuable français...

Le président de la République avait indiqué son souhait que France Médias Monde rayonne. Cette ambition est d’actualité avec la présidence française de l’Union européenne. Il est cependant malheureux de voir qu’elle reste le parent pauvre de l’audiovisuel public, alors qu’il est un instrument de rayonnement de notre culture et de nos valeurs pour un prix relativement modique. Or son budget est encore rogné. Je proposerai également à la commission de la culture de ne pas adopter les crédits du compte de concours financiers.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Comme Salto est géré pour un tiers par France Télévisions, un tiers par TF1 et un tiers par M6, en cas de fusion entre TF1 et M6, Salto sera géré principalement par une chaîne privée, le degré d’autonomie de France Télévisions au conseil d’administration étant réduit à la portion congrue.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les réformes annoncées sur l’audiovisuel public n’ont jamais été mises en œuvre – à moins que le Président de la République fasse des annonces, à l’instar de la somme de 1,9 milliard d’euros annoncée pour l’hydrogène... Nous avons jusqu’à Noël pour recevoir des cadeaux !

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur pour son rapport défendu avec talent et passion. De nombreux jeunes ne savent pas lire. Quels sont les liens des opérateurs de la lecture publique avec l’éducation nationale, et leur implication au sein des territoires locaux ?

M. Rémi Féraud. – Sans partager l’opinion du rapporteur spécial sur ce qu’il faudrait faire sur l’audiovisuel public, je suis d’accord avec lui sur un point : le Gouvernement a fait ce qu’il ne fallait pas faire. À ne pas choisir, il rabote chaque année les crédits, sans choix stratégique. Le budget de France Médias Monde est aberrant par rapport aux déclarations du Président de la République. Je suis rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l’État. » À quoi sert de faire un réel effort sur l’enseignement français à

l'étranger, si on ne soutient pas l'audiovisuel français à l'étranger ? Ce qui a été fait pendant cinq ans se poursuit dans ce PLF...

Le budget consacré au livre, aux médias et aux industries culturelles n'est pas catastrophique, car il a été abondé par le plan de relance, mais sans garantie pour l'avenir.

La production cinématographique a bénéficié de 165 millions d'euros en 2021 avec un engagement du Gouvernement de reconduire ce budget en 2022. Je n'en ai pas trouvé trace dans les documents budgétaires. Ces crédits sont-ils ailleurs, ou absents ? Manquent-ils, ou n'en a-t-on pas besoin ? Il faudrait vérifier qu'il n'y a pas de trou dans la raquette.

M. Arnaud Bazin. – Je ne voulais pas voter les crédits à l'audiovisuel public en raison de la situation à Radio France. Il est indispensable d'avoir une presse d'opinion – et nous le savons lorsque nous achetons *Le Figaro*, *L'Humanité*, *Libération* – à condition qu'elle soit financée par les acheteurs et les annonceurs. Les contribuables financent Radio France, dont les émissions sont souvent de qualité, mais avec un arrière-plan idéologique évident et permanent. Cela va bien au-delà des émissions politiques. La gouvernance de Radio France se défend en invoquant des choix éditoriaux, mais ce sont des choix politiques, presque de la propagande.

Quels fonds sont spécifiquement dédiés à Radio France ? L'établissement est habitué à cet état de fait. Daniel Cohn-Bendit, invité à la matinale de France Inter, a salué les journalistes d'un « Bonjour à Radio nostalgie socialisme » !

M. Didier Rambaud. – Sur l'audiovisuel public, je partage le constat de MM. Karoutchi et Hugonet, mais sans la tonalité politique. On peut regretter l'absence de grande loi sur l'audiovisuel, mais sur quelles bases l'écrire ? Ces dix dernières années, je n'ai jamais entendu – ni à droite ni à gauche – de propositions concrètes sur l'audiovisuel public de demain. Actuellement, les jeunes regardent Netflix, Amazon ou Disney +. Comment réguler ces plateformes ? Le téléviseur a été remplacé par les smartphones et les tablettes. Faut-il élargir l'assiette de la CAP à ces supports ? Bon courage...

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, ce n'est pas le rôle de la BNF d'apprendre à lire aux enfants. Elle mène une politique en faveur des éditeurs, des collectionneurs et des chercheurs. Il faudrait aller voir dans le budget de l'éducation nationale, car les liens sont ténus avec les bibliothèques et l'édition. Il n'y a pas de classes qui se rendent à la BNF.

Monsieur Féraud, le CNC avait effectivement demandé au Gouvernement de mettre le paquet en 2021 et en 2022, mais en versant la totalité des crédits en 2021 – ils ont tous été consommés... D'où le problème pour 2022. Si le secteur n'a pas de difficultés majeures, il pourra tenir. Sinon, les éventuels moyens supplémentaires ne sont pas budgétés...

Monsieur Bazin, je n'ai rien à rajouter sur l'idéologie de Radio France. Le budget prévu en 2022 atteint 588,8 millions d'euros. La neutralité du service public est un élément dont on parle beaucoup, mais qui est peu pratiqué. Lorsque vous regardez Arte ou France 5, il y a des reportages intéressants avec un certain soubassement...

Monsieur Rambaud, il y a eu un projet de loi de réforme de l'audiovisuel, pour réorganiser le service public. Un débat parlementaire sur le périmètre et la définition des

missions de service public était aussi prévu. On aurait pu faire avancer les choses, mais ce débat n'a jamais eu lieu.

En revanche, que fait-on pour la CAP ? Des propositions ont été faites soit pour maintenir l'assiette aux téléviseurs, soit pour l'élargir aux tablettes et portables. C'est au Gouvernement soit de faire des propositions, soit de débattre devant le Parlement.

Les acteurs de l'audiovisuel ont des idées, mais elles ne sont jamais débattues, donc jamais tranchées. On y va à l'aveugle...

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis. – Le Sénat publie d'excellents rapports, notamment celui de MM. Jean-Pierre Leleux et André Gattolin de 2015 sur le modèle de financement de l'audiovisuel public, qui donne les grands axes de la réforme – le ministre Franck Riester s'en était inspiré pour son projet de loi.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission "Recherche et enseignement supérieur" - Examen du rapport spécial

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – L'année 2022 constitue la deuxième année de mise en œuvre de la loi de programmation pour la recherche, que nous avons votée l'année dernière. C'est donc à l'aune de la trajectoire définie dans cette loi de programmation qu'il convient d'analyser le budget de la recherche.

Je retiens trois points saillants des diverses auditions menées ces dernières semaines.

En premier lieu, le budget de la recherche est conforme à la trajectoire votée pour 2022 puisque, à périmètre constant, les crédits alloués au programme 172 progressent de 334,5 millions d'euros tandis, tandis que la recherche spatiale bénéficie de 76 millions d'euros supplémentaires.

Cependant, le budget de la recherche spatiale manque singulièrement de clarté cette année, puisqu'il devrait être complété, en gestion, par un transfert de 150 millions d'euros en provenance de la mission « Défense ». Cette budgétisation peu orthodoxe est d'autant plus regrettable que l'année 2022 s'annonce charnière pour le Centre national d'études spatiales (CNES), avec la fin de l'exploitation d'Ariane 5, le premier lancement d'Ariane 6, mais également la mise en œuvre des plans France Relance et France 2030 qui comportent tous deux un volet spatial significatif.

De manière plus générale, le budget de la recherche sera cette année complété de manière très substantielle par des crédits en provenance du plan de relance, du programme d'investissements d'avenir (PIA) 4 et de France 2030. À ce stade, étant donné les données parcellaires dont nous disposons, il est très difficile d'évaluer l'ampleur de ces abondements ;

j'estime néanmoins que près de 2,5 milliards d'euros supplémentaires seront alloués à la recherche.

Ces dotations supplémentaires sont évidemment bienvenues étant donné le sous-investissement chronique dont souffre la recherche française. Il me semble néanmoins problématique que près de 20 % des crédits de la recherche soient budgétés en dehors de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (Mires). Cette situation nous contraint à mener un travail de consolidation particulièrement complexe et nuit bien évidemment à la lisibilité de la politique publique de recherche dans notre pays.

J'en viens à mon deuxième point, à savoir le redressement financier de l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui se poursuit cette année. Conformément à la loi de programmation de la recherche (LPR), le PLF pour 2022 prévoit une hausse de 158 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE), des moyens dévolus à l'Agence par rapport à 2021. Ces crédits seront complétés par une enveloppe de 142 millions d'euros, en autorisations d'engagement et crédits de paiement (CP), en provenance du plan de relance, si bien que l'ANR devrait cette année bénéficier de 438 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2020, pour un total de 1,2 milliard d'euros.

Les hausses de crédits substantielles consenties en 2021 ont d'ores et déjà permis d'atteindre un taux de succès sur les appels à projets de 23 %, contre 16 % en 2020. Le taux de préciput a également progressé, pour atteindre 25 % dès 2021, contre 19 % en 2020.

Je me suis prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une enveloppe budgétaire minimale de l'ordre d'un milliard d'euros, permettant d'atteindre un taux de succès de l'ordre de 25 %. Je me félicite donc que l'impact conjoint de la LPR et du plan de relance ait permis de réaliser cet objectif dès 2021.

Il me semble néanmoins que la priorité doit être désormais d'augmenter le montant moyen des financements alloués, qui demeurent relativement plus faibles que ceux qui sont attribués dans le cadre des appels à projets européens.

De manière générale, le redressement financier de l'ANR constitue un signal très encourageant pour nos chercheurs, d'autant plus qu'il va de pair avec une amélioration de la situation financière des organismes de recherche. Ceux-ci devraient bénéficier de 103,8 millions d'euros supplémentaires pour la mise en œuvre de mesures issues de la LPR - les revalorisations indemnitaires et les mesures statutaires, ainsi que la création de 265 emplois supplémentaires.

Il est indéniable que ces moyens nouveaux vont redonner des marges de manœuvre aux organismes de recherche. Depuis plusieurs années, en effet, ces opérateurs ne sont pas en mesure d'exécuter leur plafond d'emploi, étant donné le dynamisme des mesures salariales et la stagnation des moyens qui leur sont alloués. Le budget pour 2022 devrait ainsi mettre un terme à l'érosion du nombre de chercheurs rémunérés par les organismes, ce qui constitue une avancée notable.

Je note qu'en parallèle, le budget pour 2022 prévoit de consacrer 52,3 millions d'euros supplémentaires aux Très grandes infrastructures de recherche (TGIR) ainsi qu'aux Organisations scientifiques internationales. Ces crédits ont notamment vocation à financer la modernisation et le renouvellement de deux navires de la Flotte océanographique française (FOF). Depuis plusieurs années, j'alerte sur le coût des investissements à consentir pour le

renouvellement de cette flotte ; je me réjouis donc de cet effort d'investissement, qui traduit une meilleure programmation des dépenses pluriannuelles.

Pour conclure, le budget pour 2022 se révèle conforme à la loi de programmation, et la plupart des organismes de recherche notent que la tendance s'est désormais inversée : la recherche bénéficie désormais de crédits supplémentaires, alors que son budget tendait à s'atrophier au fil des années.

Est-ce à dire que notre pays se donne les moyens de rester une grande puissance scientifique ? Je pense que non, malheureusement. De nouvelles données viennent étayer, année après année, le constat d'un décrochage de la France en matière de recherche. En 2018, notre dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) représentait ainsi 2,2 % de notre produit intérieur brut (PIB). Non seulement ce seuil se situe bien en deçà de l'objectif de 3 % fixé par la stratégie de Lisbonne, mais surtout, nos concurrents directs font bien mieux : la DIRD atteint 2,83 % aux États-Unis et 3,13 % en Allemagne, pays qui s'est récemment fixé pour objectif d'atteindre une DIRD de 3,5 % du PIB !

La position de la France ne cesse de s'éroder parmi les pays les plus intensifs en matière de recherche. Or, si la LPR permet de redonner quelques marges de manœuvre à nos organismes, elle n'augure pas d'un réinvestissement massif dans la recherche qui permettrait, *a minima*, à la France de conserver son rang mondial, dans un contexte marqué par une concurrence internationale toujours plus intense.

En dépit de ces réserves, et dans la mesure où le budget pour 2022 se révèle conforme à la LPR, je souhaite que notre commission des finances propose au Sénat d'adopter les crédits de cette mission.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Conformément à la loi de programmation pour la recherche, le budget alloué à l'enseignement supérieur connaît cette année une progression substantielle, de l'ordre de 385 millions pour les deux programmes de la mission, soit une hausse de 2,3 % par rapport à l'année dernière.

Les établissements d'enseignement supérieur bénéficieront ainsi de 224 millions d'euros supplémentaires, dont 137,5 millions d'euros pour la mise en œuvre des mesures issues de la LPR, à savoir principalement des revalorisations indemnitaires et des mesures statutaires, mais également la création de 385 emplois.

Pour la deuxième année consécutive, le budget pour 2022 entend ainsi redonner des marges de manœuvre aux universités, jusqu'à présent confrontées à des tensions très importantes, puisque leur budget est resté constant en dépit d'une masse salariale très dynamique. Dans ce contexte, la plupart des établissements ont été contraints de geler des postes ou de supprimer des emplois pour équilibrer leur budget, tout en rognant sur les dépenses immobilières.

Cette situation était d'autant moins acceptable que les établissements doivent accueillir un nombre toujours croissant d'étudiants. Ainsi, depuis le début du quinquennat, près de 68 500 nouveaux étudiants sont venus grossir les rangs de l'université !

C'est notamment pour absorber ce flux qu'a été lancé le plan « Étudiants » et que la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) a été votée : près de 83 000 places ont été créées à l'université. Cet effort significatif mérite d'être salué.

Je voudrais néanmoins rappeler que près de la moitié de ces places ont été cofinancées à l'aide des crédits du plan de relance, pour un montant de 43 millions d'euros en 2021 et 84 millions d'euros en 2022. Mes chers collègues, permettez-moi d'insister sur ce point : en 2021 et 2022, des mesures d'urgence ont permis de répondre à la hausse exceptionnelle du nombre d'étudiants inscrits, mais qu'en sera-t-il à compter de 2023, quand le budget de la mission ne bénéficiera plus de crédits additionnels en provenance du plan de relance ? Cette question est d'autant plus préoccupante qu'après une période de relative accalmie, la démographie étudiante devrait à nouveau fortement progresser en 2024.

Je note, en parallèle, que la subvention versée aux établissements d'enseignement privé demeure stable en 2022, alors même que ces derniers contribuent très largement à absorber le flux des nouveaux arrivants dans l'enseignement supérieur.

Ainsi, entre 2018 et 2021, les effectifs étudiants accueillis dans les établissements privés ont progressé de plus de 20 %, tandis que l'effort budgétaire consenti par l'État n'a augmenté que de 13 %. Mécaniquement, la part du soutien de l'État par étudiant a donc diminué sur cette période : le financement public moyen d'un étudiant s'élève désormais à 11 500 euros dans l'enseignement supérieur public contre 587 euros dans l'enseignement privé.

De manière plus générale, face à la hausse continue du nombre d'étudiants, le mode de financement des universités paraît relativement obsolète ; je regrette que le constat d'une pression démographique inégalée ne suscite pas de réflexion plus large sur le devenir de l'enseignement supérieur français.

À cet égard, la question de l'immobilier universitaire me paraît aujourd'hui particulièrement cruciale. En effet, dans le cadre de mes travaux de contrôle budgétaire, j'ai pu constater l'ampleur du défi posé par le caractère vétuste et énergivore du patrimoine universitaire.

Dans ce contexte, le lancement d'un appel à projets pour financer la rénovation énergétique des bâtiments publics constituait donc une opportunité unique pour les établissements d'enseignement supérieur, et je me félicite qu'ils aient pleinement réussi à s'en saisir : ainsi, 813 projets ont été retenus pour l'enseignement supérieur, pour un total de l'ordre d'un milliard d'euros.

Ces résultats sont d'autant plus méritoires que les établissements ont dû élaborer leurs projets dans des délais particulièrement restreints, puis veiller à ce qu'ils soient lancés avant la fin de l'année 2021.

Il me semble néanmoins que l'effort ponctuel consenti dans le cadre du plan de relance demeure insuffisant, et ne permettra pas à notre pays de respecter les objectifs ambitieux qu'il s'est fixés en matière de transition énergétique.

Or, j'ai acquis la conviction que le rayonnement futur de nos universités dépendra étroitement des choix que nous ferons en matière d'immobilier.

Je suis donc favorable au lancement d'un vaste plan de rénovation globale du bâti universitaire, qui s'inscrirait dans la continuité des efforts déployés dans le cadre de France Relance : à la dotation d'un milliard d'euros pour la réalisation de gains rapides succéderait une dotation plus importante pour la réalisation de gains différés.

J'en viens maintenant aux crédits consacrés à la vie étudiante. En 2022, ces derniers progresseront de 179,1 millions d'euros en CP, soit une hausse de 6,4 %.

Cette augmentation résulte principalement de la revalorisation des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants, qui représente 150,9 millions d'euros.

En parallèle, la subvention versée au réseau des œuvres universitaires progressera de 26,5 millions d'euros, pour financer notamment la prolongation du « ticket U » à 1 euro pour les étudiants boursiers et du gel des loyers.

Le budget pour 2022 prévoit également des mesures nouvelles en faveur des étudiants et des étudiantes, comme l'installation de distributeurs de protections périodiques, l'embauche de 1 000 étudiants référents en résidences universitaires et le recrutement de 60 assistantes sociales supplémentaires.

Plus largement, je voudrais rappeler que depuis le début de la crise sanitaire, la forte mobilisation des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) a permis de lutter efficacement contre la précarité étudiante, ce qui mérite d'être salué. Cependant, en parallèle, ces derniers ont subi de lourdes pertes d'exploitation, si bien que leur situation demeure fragilisée et devra faire l'objet d'un suivi attentif.

Dans la mesure où l'enseignement supérieur bénéficie de hausses importantes de crédits, qui permettent d'assurer le respect de la trajectoire définie en loi de programmation, je vous proposer de les adopter.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comment expliquer le décrochage de la France en matière de recherche ? En dépit d'une hausse des financements, on perd des places au niveau international. Est-ce seulement une question de moyens ou bien faut-il aussi s'interroger sur les formations ?

Le Gouvernement a utilisé des crédits du plan de relance pour faire face à la hausse du nombre d'étudiants. Cela constitue un dévoiement préjudiciable de ce plan, qui ne permet pas, en outre, de préparer l'avenir, car le nombre d'étudiants devrait continuer à augmenter. Enfin, on compte 60 créations de postes d'assistantes sociales pour les étudiants, soit une pour deux départements. Est-ce suffisant pour rattraper le retard ?

M. Jean-Claude Requier. – On compte 68 000 étudiants de plus à l'université depuis 2018. Cette hausse s'explique par un taux élevé de réussite au bac. Pourra-t-on à l'avenir accueillir les nouveaux étudiants dans de bonnes conditions ? Faut-il craindre une baisse de niveau à l'université ?

M. Claude Raynal, président. – Des crédits de la mission « Défense » sont mobilisés pour renforcer ceux de la « Recherche » dans le domaine spatial. Il me semble que l'existence d'interactions entre la recherche et la défense est naturelle. Je ne comprends pas les réserves de nos rapporteurs à cet égard.

Mme Christine Lavarde. – Comment l’Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (Ifremer) perçoit-il le développement des prérogatives de l’Office français de la biodiversité (OFB) en matière maritime ? Craint-il d’être absorbé, à terme, par l’OFB ?

M. Claude Raynal, président. – On passe du spatial aux fonds marins !

Mme Christine Lavarde. – Je ne fais que suivre les annonces du Président de la République, qui passe d’un sujet à l’autre...

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial. – Vous avez raison de poser la question de l’accueil à l’université de promotions d’étudiants toujours plus nombreuses, en raison de la hausse du taux de succès au bac. Ce taux a d’ailleurs été particulièrement élevé en 2020 à cause de la crise sanitaire. Mais le ver est dans le fruit depuis 1985, date où l’on a fixé l’objectif d’amener 80 % d’une classe d’âge au baccalauréat. Cette réforme a eu des effets pervers. Tout le monde ne peut réussir à l’université, et on a détourné de nombreux jeunes de filières, de métiers qui sont tout aussi nobles que les études supérieures. Le résultat est que la dépense par étudiant diminue, faute de moyens. Notre rapporteur général a raison, le recours à des crédits du plan de relance constitue une forme de dévoiement de ce plan, mais il n’y avait sans doute pas d’autres solutions à court terme. En tout cas, la question de l’avenir reste posée. La hausse du nombre d’étudiants est structurelle : je déplore le manque d’anticipation depuis des années. On consacre moins de moyens à nos étudiants que nos voisins, donc on a moins de résultats en matière de recherche. Il conviendrait qu’une structure comme le haut-commissariat au plan s’interroge sur la pyramide des âges et propose des mesures pour préparer la France.

Évidemment, 60 assistantes sociales, c’est trop peu, même si avec le dispositif Santé Psy Étudiants, les étudiants en situation de mal-être peuvent bénéficier de consultations gratuites avec des psychologues.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Le décrochage en matière de recherche est notamment dû au fait que les crédits alloués à l’ANR ont été sous-calibrés pendant plusieurs années. On essaie chaque année de rattraper le retard, mais on ne trace pas de perspectives ambitieuses pour aller au-delà. Voilà cinq ans que je réclame un milliard d’euros pour la recherche : on y est cette année, cela permettra de soutenir 25 % des projets déposés, contre 11 % à 16 % auparavant. On rattrape le retard, mais pas plus, et tant qu’un effort massif ne sera pas effectué pour la recherche, la France n’atteindra pas ses objectifs.

J’ai l’impression que nos chercheurs sont tentés de se tourner vers les projets de recherche européens, plus faciles d’accès et mieux financés. À terme, l’ANR pourrait devenir l’organisme de recherche de la souveraineté française. Cela lui donnera peut-être un nouveau souffle.

En ce qui concerne le spatial, 150 millions d’euros de crédits sont inscrits à la fois dans la loi de programmation militaire et dans la loi de programmation de la recherche. Mais il s’agit en fait d’un transfert de crédits de la première vers la seconde. C’est un jeu de bonneteau, les crédits ne s’additionnent pas ! D’où nos réserves.

Madame Lavarde, je ne pense pas que l’OFB souhaitera intégrer à terme l’Ifremer, un organisme qui coûte très cher, car le renouvellement de la flotte océanographique était estimé il y a deux ans à 500 millions d’euros d’investissements sur

quinze ans. Il est normal que les deux organismes travaillent ensemble, car l'OFB s'enrichit des travaux de l'Ifremer, mais les deux n'ont pas, me semble-t-il, vocation à fusionner. En outre, l'Ifremer a une vocation européenne et internationale.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

La réunion est close à 18 h 35.

Mercredi 17 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » - Programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 49) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial

M. Bernard Delcros, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 49) et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Les crédits demandés pour 2022 au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) s'élèvent à 4,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse respectivement de 9,8 % et 8,1 % par rapport à l'an passé.

Les crédits de la mission « RCT » ne représentent qu'une très faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (4,4 %), qui s'élèveraient à

105,5 milliards d'euros en 2022 et ils représentent 8,7 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Contrairement aux années précédentes au cours desquelles la première caractéristique de la mission « RCT » était la stabilité, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit quelques évolutions avec la hausse des crédits alloués à certaines dotations.

Ainsi, la principale action de la mission concerne les dotations d'investissement au bloc communal. En projet de loi de finances pour 2022, cette action enregistre une hausse de 349 millions d'euros en AE et de 51,4 millions d'euros en CP.

En effet, les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été majorés de 337 millions d'euros en AE entre la LFI 2021 et le PLF 2022. Cet abondement permettra de soutenir en particulier les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville ».

Par ailleurs, les CP de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR) enregistrent également une hausse de 14 millions d'euros, les AE restant stables à 1 046 millions d'euros depuis 2018, afin de couvrir les engagements en cours revus légèrement à la hausse pour s'ajuster au cycle des investissements.

La dotation de biodiversité, pour sa part, augmente de 10 millions d'euros en AE et en CP. Cette hausse prévue à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2022 a été majorée de 4,3 millions d'euros par un amendement déposé par le Gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale.

Les CP de la DSIL exceptionnelle passent de 100 à 276,1 millions d'euros afin de tenir compte de la montée en puissance de la consommation des CP.

Cette évolution des crédits de la mission s'explique également par des ouvertures de crédits sur les dotations des départements. En effet, la dotation de soutien aux projets des départements est majorée de 20 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP afin d'améliorer l'attractivité du département de la Seine-Saint-Denis et de renforcer la qualité de vie de ses habitants conformément à l'engagement pris par le Gouvernement en octobre 2019.

De surcroît, il est créé une dotation exceptionnelle de 51,6 millions d'euros par l'article 48 du projet de loi de finances afin de compenser les pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) en raison de la réforme des impôts de production prévue par l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

Enfin, il convient de souligner la hausse des crédits du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». Cette augmentation de 33,4 % en AE et de 22,6 % en CP soit respectivement 64,9 millions d'euros en AE et 43,4 millions d'euros en CP résulte quasi exclusivement de l'abondement du fonds de reconstruction institué par la première loi de finances rectificative pour 2021 à la suite de la tempête *Alex* survenue dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020.

Comme les années précédentes, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Nous examinons également, le compte de concours financiers

« Avances aux collectivités territoriales », qui voit notamment transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 114,8 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2022 soit 2,4 milliards de plus qu'en loi de finances initiale pour 2021 qui correspondent au solde entre une hausse de 3,5 milliards d'euros sur le programme 833 et une baisse de 700 millions d'euros sur le programme 834.

Cette hausse notable des crédits du programme 833 résulte des différentes réformes de la fiscalité locale, en particulier la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production. Cette hausse tient au dynamisme des mécanismes de compensation mis en œuvre : entre 2021 et 2022, le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) des locaux industriels augmente de 352 millions d'euros ; soit plus de 10 % passant de 3,3 milliards d'euros à 3,6 milliards d'euros en raison du dynamisme des bases de ces impositions. La hausse constatée tient également à de la prise en charge par l'État de l'absence de prélèvement sur les petites communes surcompensées, entraînant mécaniquement une hausse des avances par douzième aux collectivités locales.

À l'inverse, aucune ouverture de crédits n'est demandée sur le programme 834, créé par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 en réponse à la crise sanitaire pour soutenir les départements via des avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui était doté de 700 millions d'euros en 2021. Cela s'explique par le maintien des DMTO en 2021 et des prévisions rassurantes pour 2022.

Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 45 réforme les modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), en prévoyant que la part dite « péréquation » de la dotation soit désormais gérée par le préfet de région de façon identique à la première part, c'est-à-dire selon une logique d'appel à projets.

Cette réforme aura un impact mineur sur les départements, la part actuellement libre d'emploi ne représentant pour la plupart d'entre eux que quelques centaines de milliers d'euros. En outre, elle permet d'aligner la DSID sur les autres dotations de soutien à l'investissement et améliorera le ciblage des projets. L'Assemblée des départements de France, que nous avons entendue sur ce point, n'y voit donc pas d'inconvénient.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 45 *bis* aligne le calendrier de notification par le préfet des quatre dotations de soutien à l'investissement des collectivités. Il harmonise également les modalités de publication de la liste des opérations ayant bénéficié de ces dotations. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 46 prévoit un élargissement des bénéficiaires de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité ainsi que la fixation d'un minimum de dotation pouvant être perçu par les communes bénéficiaires. Cet élargissement représente un coût de 10 millions d'euros financés en crédits « frais » dans le projet de loi de finances.

L'examen de l'article à l'Assemblée nationale a donné lieu à plusieurs apports importants. En premier lieu, les conditions d'éligibilité seraient assouplies : le taux minimum de couverture par un site Natura 2000 a été abaissé de 75 % à 50 %, et le bénéfice de la quatrième fraction de la dotation serait désormais ouvert aux communes figurant dans un décret portant classement ou renouvellement de classement d'un parc naturel régional et non plus nécessairement avoir adhéré à la charte d'un parc naturel régional. En outre, pour les seules communes bénéficiant de la dotation au titre de la fraction « parcs nationaux », le montant minimum de dotation serait porté de 1 000 à 3 000 euros.

Je me félicite de ces avancées, qui sont le fruit d'un travail commun que nous avons mené avec notre collègue Bernard Delcros et avec le Gouvernement.

Je regrette cependant que le Gouvernement entende financer cette mesure, qui représente un coût de 4,3 millions d'euros, par une minoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cela ne correspond pas à l'accord que nous avons conclu.

Nous vous proposons cependant d'adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 47 prend diverses mesures en lien avec la répartition de la DGF en 2022 et des fonds de péréquation horizontale. Je n'entre pas dans le détail de l'ensemble des mesures proposées et me bornerai à présenter celles qui nous ont paru les plus problématiques.

L'article prévoit de 200 millions d'euros des composantes péréquées de la DGF, avec notamment une hausse de 95 millions de la dotation de solidarité rurale (DSR) et une hausse équivalente de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Toutefois, dans le même temps, un amendement adopté à l'Assemblée nationale a prévu une évolution des modalités de financement des besoins internes de la DGF, dans le sens d'une intensification de leur caractère péréquateur. Le nombre de communes qui verraient leur dotation forfaitaire « écrêtée » pour financer la péréquation verticale passerait de 21 000 à 15 500, soit une concentration assez importante du prélèvement.

Le contexte actuel de réforme des indicateurs financiers ne se prête pas, selon nous, à une telle évolution, dont les conséquences précises sont mal connues à ce jour. Nous vous proposons donc d'adopter l'amendement II.6 revenant sur ces dispositions.

L'article 47 prévoit également les conditions de la poursuite de la réforme des indicateurs financiers engagée en 2021 dans le sillage de la suppression de la taxe d'habitation, avec un élargissement du potentiel financier à de nouvelles ressources. Nous émettons un point de vigilance quant à l'intégration d'impôts comme la taxe locale sur la publicité extérieure ou la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires qui, certes, accroissent la richesse des communes, mais comportent également une dimension incitative. Leur intégration au potentiel financier pourrait donc dissuader les communes de les instituer. Néanmoins, cette évolution est conforme aux délibérations du comité des finances locales et son impact serait somme toute limité.

Notre principal sujet de préoccupation concerne la révision proposée du calcul de l'effort fiscal, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation précise à ce jour. Présentée comme une simplification, la réforme conduit à retirer de la formule de calcul de l'indicateur les

ressources intercommunales perçues par la commune. Cette évolution serait donc fortement pénalisante pour les communes appartenant à des intercommunalités fortement intégrées. Certaines évaluations qui circulent évoquent des diminutions d'effort fiscal pouvant aller jusqu'à 40 % dans certaines communes à l'horizon 2028, date de sortie de la réforme des indicateurs.

Dans l'attente de simulations détaillées sur son impact, nous vous proposons donc d'adopter un amendement II.7 supprimant ces dispositions. Nous voulons donner un signal au ministre sur la nécessité de revoir les choses. Mais l'année 2022 étant de toute façon une « année zéro » où l'impact de la réforme est nul - ce qui est habile s'agissant d'une année électorale... - nous prenons le temps d'examiner les choses de plus près pour y revenir en PLF pour 2023.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous vous proposons également d'adopter deux amendements II.8 et II.9, additionnels après l'article 47 et relatifs au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) reprenant les recommandations que nous avons formulées dans le cadre de notre récent rapport sur le sujet. Je les présente brièvement car nous avons déjà évoqué le sujet à cette occasion. Nous avons retenu seulement les amendements qui ne sont pas concernés par la réforme en cours des indicateurs.

L'amendement II.8 vise à instaurer un mécanisme de garantie de sortie pluriannuel pour les ensembles intercommunaux perdant l'éligibilité à une attribution au titre du FPIC. Un tel dispositif, que les élus locaux appellent de leurs vœux, nous paraît particulièrement nécessaire pour donner de la visibilité aux élus sur l'évolution de leurs ressources, dans un contexte bouleversé par la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des indicateurs financiers que nous avons évoquées. Le système actuel de garantie de sortie, avec une dotation égale à 50 % de la dernière attribution la première année uniquement, nous semble trop brutal.

L'amendement II.9 vise à faire en sorte que 60 % des ensembles intercommunaux bénéficient effectivement d'une attribution.

L'application qui est aujourd'hui faite du critère d'effort fiscal agrégé conduit en effet à ce que l'attribution soit versée à 55 % d'entre eux environ, ce qui ne nous paraît pas conforme à l'esprit de la loi. Cela nous semble d'autant plus souhaitable que la répartition du reversement au titre du FPIC accorde une place plus importante aux critères de charges que la répartition du prélèvement.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 47 *bis* prévoit que la liste des opérations subventionnées par de la DSIL ou de la DETR est publiée dans un format ouvert et réutilisable. Ce sont des ajustements somme toute mineurs et qui, dans la plupart des cas, rejoignent les pratiques existantes. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 47 *ter* crée un fonds de solidarité régional, en lieu et place de l'actuel fonds de péréquation régional, afin de tirer les conséquences de l'attribution aux régions en 2021 d'une fraction de TVA en compensation de la suppression de leur part de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE). Ce nouveau fonds de péréquation serait alimenté en 2022 par 0,1 % de la fraction de TVA puis, les années suivantes, par 1,5 % de la dynamique de cette fraction.

L'article modifie également le calcul de la part de TVA affectée à chaque région en compensation. Celle-ci inclurait les attributions et prélèvements au titre du fonds de péréquation régional en 2020 et en 2021 et au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Sur ce dernier point, nous avons souhaité revenir au texte de l'accord conclu entre l'État et les régions en septembre 2020. L'ajout de la prise en compte des contributions au titre de 2021 n'y figurait pas. De plus, cet accord initial prévoyait que serait appliqué à l'indice par habitant un retraitement conduisant à limiter l'impact de la péréquation pour certaines des régions contributrices, pris en charge par les autres régions. Nous vous proposons donc d'adopter l'amendement II.10, excluant du calcul de la fraction de TVA les contributions au titre de 2021 et mettant en place un système de retraitement à destination de certaines collectivités, afin de revenir au système proposé par les régions.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 47 *quater* encadre et précise la procédure qui permet à un EPCI à fiscalité propre de réduire unilatéralement les attributions de compensation de ses communes membres dans le cas où une diminution des bases imposables génère une diminution de ses recettes de fiscalité économique.

Il intègre également au calcul de la dotation de solidarité communautaire le prélèvement sur recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels. Ces modifications offrent une plus grande visibilité aux communes.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 47 *quinquies* prévoit à titre exceptionnel en 2022, comme en 2021, le versement par les établissements publics territoriaux (EPT) à la métropole du Grand Paris (MGP) d'un montant égal aux deux tiers de la dynamique de la CFE afin d'assurer une compensation de ses pertes de recettes au titre de la CVAE attendues pour 2022.

Les recettes de CVAE perçues par la MGP n'ayant que faiblement diminué, de 2,7 % en 2021, il est permis de se demander si, rétrospectivement, le versement exceptionnel des deux tiers de la dynamique de la CFE était indispensable à l'équilibre financier de la MGP cette année. Il se justifie toutefois sans doute davantage en 2022, compte tenu de la baisse de CVAE plus forte attendue cette année : - 5 % au niveau national.

Dans la rédaction initiale de l'amendement dont cet article est issu, qui avait été proposé par les députés rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie avant que celui-ci ne soit sous-amendé par le Gouvernement, le versement se limiterait en 2022 à la moitié de la dynamique de la CFE perçue par les EPT et serait conditionné à une perte de CVAE de 5 % au moins par la MGP en 2022.

L'amendement II.11 que nous vous proposons vise à revenir à la proposition des rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui constitue un compromis plus équilibré entre la métropole du Grand Paris et les territoires qui la composent.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 48 prévoit la création, en 2022, d'une dotation de 51,6 millions d'euros visant à compenser la diminution du dispositif de compensation péréquée des départements en raison de la réforme des impôts de production.

Nous ne pouvons qu'approuver la création de cette dotation. Il conviendra cependant de veiller à ce que le montant proposé corresponde à la perte subie, ce à quoi c'est d'ailleurs engagé le Gouvernement. Nous relevons, en outre, que cette dotation n'est prévue que pour la seule année 2022 le Gouvernement estimant que le dispositif de compensation péréquée (DCP) retrouvera son dynamisme dès 2023. Il conviendra donc d'être attentifs à l'évolution du DCP en 2023.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 49 prévoit une dotation de 107 millions d'euros visant à compenser l'impact, pour les régions, de la baisse de 50 % de la CFE des établissements industriels et la suppression de 50 % de la CVAE.

Comme pour la dotation destinée aux départements susmentionnée, nous approuvons la création de cette dotation. Cependant, comme précédemment, cette dotation n'étant prévue que pour la seule année 2022, nous serons attentifs à l'évolution des ressources transférées au titre de la compétence formation professionnelle.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Bernard Delcros, président. – Merci de cette présentation très complète.

M. Éric Bocquet. – On nous annonce une chute prévisible de la CVAE de 10 à 12 % au niveau national – même si ce n'est pas le cas pour le Grand Paris. Comme le versement intervient à l'année N+1 ou N+2, les collectivités territoriales doivent s'attendre à des pertes. Un amendement de compensation est-il prévu dans le PLF ?

Les dépenses d'aide sociale des départements ont été fortement impactées : le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) a doublé. Il y a un risque de perte financière importante pour les départements, qui assument depuis de nombreuses années le reste à charge que l'État n'a jamais compensé. Des mesures spécifiques sont-elles prévues ?

Nous sommes encore au début des mandats municipaux durant lequel les décisions d'investissement se prennent. Les élus déplorent le manque de visibilité de leurs ressources financières. Il y a une évolution de la philosophie : les collectivités territoriales dépendent désormais davantage de la contractualisation, d'appels à projets et non plus de versements pérennes et systématiques – on le voit avec les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), et dans ce budget avec la réforme de la part péréquation de la DSID. Nos rapporteurs ont-ils appréhendé cette question ?

M. Vincent Segouin. – On a transféré une part de taxe foncière des départements vers les communes, qui leur sera compensée par de la TVA. Mais s'agit-il d'une allocation forfaitaire ou d'un taux de TVA, avec une évolution dynamique ?

M. Marc Laménie. – Merci aux rapporteurs pour ce travail étayé sur des sujets complexes. Les élus ont souvent du mal à s'y retrouver.

Les programmes 119 et 122 totalisent 4,23 milliards d'euros ; ce n'est qu'une petite part du partenariat financier entre l'État et les collectivités territoriales – qui s'élève à 100 milliards d'euros. Il reste le prélèvement sur les recettes de fonctionnement, notamment pour la DGF, qui reste un prélèvement sur recettes très important. Quelle est la répartition des masses financières ?

Les élus sont associés aux commissions DETR uniquement pour les gros projets. Nous ne sommes pas associés aux décisions sur la DSIL. Des évolutions sont-elles prévues pour que les parlementaires aient davantage voix au chapitre ?

Mme Christine Lavarde. – Je suis heureuse de constater que les rapporteurs vont dans mon sens, à savoir de préserver les intérêts des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Votre analyse est juste !

Le débat à l'Assemblée nationale est une nouvelle illustration d'un pouvoir descendant qui ne tient absolument pas compte des réalités locales. L'amendement des deux rapporteurs spéciaux tenait compte des difficultés rencontrées et prévoyait une clause de sauvegarde pour la métropole du Grand Paris en cas de perte de recettes trop importante. Cette clause était parfaitement dans l'étiage de ce qui était supportable pour les comptes des établissements publics territoriaux comme de la métropole du Grand Paris. Or le Gouvernement n'a organisé aucune concertation avec les établissements publics territoriaux. Il a déposé un amendement contre les deux rapporteurs spéciaux qui appartiennent à sa majorité. Personne ne comprend cet amendement, qui met vent debout les présidents des établissements publics territoriaux. Le Gouvernement aurait-il tranché la question de l'organisation institutionnelle de la métropole du Grand Paris ? Qu'il le dise alors ouvertement...

M. Didier Rambaud. – Les deux amendements sur le FPIC ont retenu mon attention. Il y a quelques semaines, je vous avais alerté sur la nécessité d'un lissage pour les communautés d'agglomération issues des anciennes villes nouvelles. Le premier amendement me convient donc, de même que celui prévoyant que 60 % des intercommunalités puissent effectivement bénéficier de cette ressource. J'espère que ces amendements seront adoptés par le Sénat.

Avec Philippe Dallier, j'ai publié un rapport au titre de la délégation aux collectivités territoriales sur l'organisation du Grand Paris. Quelle gouvernance mettre en place ? Celle de la métropole du Grand Paris n'est à pas à la hauteur de son rang.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je salue le travail des rapporteurs. Avez-vous envisagé de réviser les modalités de calcul de l'enveloppe globale de la DETR, pour tenir compte des effets de l'inflation ? Avec le renchérissement des prix de l'énergie et des matières premières, le coût des travaux et des appels à projet augmentera mécaniquement.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je m'interroge sur la logique de l'article 47 *quater* qui prévoit, en cas de baisse des bases imposables d'une intercommunalité, que celle-ci puisse se refaire en diminuant l'attribution de compensations. C'est l'EPCI et non plus la commune qui est comptable du développement économique, et donc responsable de la baisse des bases. Or en ouvrant cette possibilité, on fera payer par des communes des conséquences dont elles ne sont pas comptables. Les rapporteurs envisagent-ils de déposer un amendement revenant à une logique s'inscrivant dans la philosophie initiale de la coopération intercommunale ?

M. Bernard Delcros, président. – Je remercie Charles Guené de son travail sur la dotation biodiversité qui n'est pas intégrée dans la DGF, et qui valorise les aménités rurales. C'est une belle avancée.

Je suis inquiet sur le financement des CRTE, sortes de contrats de ruralité ou de ville de deuxième génération. Nous sommes favorables à une contractualisation infrarégionale

entre l'État et les collectivités territoriales. Mais le principe même d'un contrat est de donner de la visibilité financière aux élus, afin qu'ils planifient leurs projets sur la durée du mandat. Or concrètement, dans les départements que je connais, la première année de mise en œuvre du CRTE fonctionne comme les attributions DETR, sans aucune connaissance de l'enveloppe dont le territoire disposera chaque année. Les territoires y perdent par rapport aux contrats de ruralité qui avaient une visibilité sur cinq ans.

Il y a un vrai risque que la DETR soit absorbée par les CRTE, financés par des crédits de droit commun, et non par des crédits dédiés. La DETR doit rester un outil souple de financement annuel des projets communaux. Sinon les communes n'auront plus de financements de l'État pour leurs projets.

Avec un appel à projet, la collectivité essaie de faire rentrer son projet dans le cadre prédéfini, alors que c'est l'inverse pour un contrat, qui adapte les outils financiers aux initiatives locales. Le CRTE est une forme de régression par rapport aux contrats de ruralité.

Selon Claude Raynal, les 337 millions d'euros de DSIL supplémentaire – en réalité des crédits européens non consommés – sont affectés prioritairement aux villes participant au programme Action cœur de ville, et non aux CRTE comme annoncé initialement par le ministre. Quel est l'avis des rapporteurs sur le financement des CRTE ?

Je suis satisfait du calendrier de notification des dotations. Cette année, dans certains départements, la DETR a été notifiée en août ! Cela complique la réalisation des projets.

Je partage les amendements proposés sur le FPIC, même si le chantier reste ouvert pour une évolution des critères dans les années à venir, notamment en intégrant des critères de superficie.

Que pensent les rapporteurs de l'évolution de la DGF ? Entre 2014 et 2017, elle a baissé de 25 %, passant de 40 à 30 milliards d'euros, hors transferts aux régions. Elle a été stabilisée durant ce quinquennat, mais au final cela diminue le pouvoir d'intervention des collectivités. À l'avenir, ne faudra-t-il pas mettre en place un dispositif d'indexation de la DGF sur l'inflation ? Avec la hausse de celle-ci, on diminuera sinon les capacités d'autofinancement des collectivités.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Une partie des questions posées ne concernent pas directement la mission RCT, mais les finances locales de manière plus large. Avec la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que nous devrions prochainement adopter, l'ensemble de ces sujets pourraient être regroupés dans le cadre d'un débat spécifique sur les finances des collectivités territoriales, ce dont je me réjouis.

En réponse à Éric Bocquet, il y a un débat sur la chute prévisionnelle des CVAE pour 2022, qui est plutôt estimée à environ 5 %. Aucune compensation n'est prévue à ce stade, même si certains déposeront peut-être des amendements en ce sens en séance. La compensation des pertes de recettes des collectivités territoriales relevant de la première partie du PLF avec les prélèvements sur recettes, et non de la mission RCT, nous n'avons donc pas vocation à proposer de tels amendements. Je relève cependant que cette chute prévisionnelle est générale mais qu'elle se focalisera sur quelques territoires qui ont été les plus fortement touchés, notamment ceux qui abritent les industries aéronautiques ou ferroviaires. Dans de nombreux autres territoires en revanche, la baisse de CVAE sera absorbable.

Cette année, il y aura des rebonds très significatifs de recettes liés à la prise en compte de l'inflation dans les indices d'évolution des bases foncières. Il n'y a pas non plus à ce stade de raison de craindre une baisse de recettes de DMTO. La TVA devrait quant à elle augmenter de 5 à 6 % cette année. À ce stade, une compensation de l'État ne semble pas nécessaire globalement. Certes, certains territoires peuvent connaître des situations spécifiques nécessitant une intervention ponctuelle en cours d'année.

Concernant toujours les compensations mises en place en faveur des collectivités territoriales, une enveloppe de 200 millions d'euros pour les pertes de recettes en régie – par exemple de thermes ou de stations de ski – de certaines communes a été votée en 2021. Voyons comment les choses évoluent avant de créer des prélèvements sur recettes supplémentaires.

Je partage l'inquiétude de M. Bocquet. L'État a tendance à inciter les collectivités à investir sur certains domaines qu'il juge prioritaires – et parfois approuvés par les associations d'élus –, par exemple le climat. Mais plus il incite les collectivités à investir sur ces sujets, plus il limite leurs capacités à mener leurs propres politiques sur d'autres terrains, qui peuvent répondre au programme électoral de leurs élus et à l'intérêt local qu'il exprime ... Les collectivités territoriales deviennent en quelque sorte les outils des directeurs des services de l'État, qui conditionnent les subventions à l'investissement sur une thématique particulière. L'État organise ainsi la dépense. Comment distinguer la nécessaire impulsion de l'État et la liberté des collectivités ? La réponse n'est pas si simple et une réflexion me paraît devoir être menée sur le sujet. Pourrait-on envisager l'instauration d'une clef de répartition, limitant le fléchage des dotations d'investissement de l'État ?

Monsieur Delcros, effectivement les CRTE trouveront petit à petit leur financement dans la DETR, ce qui limite là encore l'utilisation libre de la DETR... Avançons des propositions plutôt que de subir, car l'État sera tenté de piloter toujours davantage l'investissement des collectivités territoriales, notamment des communes et des intercommunalités.

Monsieur Segouin, la compensation de la suppression de la taxe d'habitation est assurée par une fraction de TVA, dynamique, avec donc une hausse de presque 6 % cette année. Si l'on était une année « normale », Bercy n'aurait pas manqué de dénoncer un effet d'aubaine – comme il l'a fait l'année dernière pour les départements. Mais nous sommes en année préélectorale...

M. Bernard Delcros, président. – Et ce système est fortement péréquateur !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – N'ayons pas d'approche idéologique du sujet : remplacer la taxe d'habitation par de la TVA est une bonne solution pour les petites collectivités territoriales. Au contraire de certaines grosses communes qui bénéficiaient d'une forte dynamique de TH, des communes sans croissance ont intérêt à ce transfert de TVA.

Madame Paoli-Gagin, l'enveloppe de DETR n'augmente pas alors que le coût des travaux a augmenté significativement. Certes, parfois quelques réajustements ont été possibles localement grâce à des crédits non consommés. Cela signifie donc que la DETR diminue, en raison de l'inflation. Le manque de matériaux fait monter les prix, notamment dans le bâtiment. Il faut décoincer les compteurs.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, les 105 milliards d’euros de transferts financiers de l’État se répartissent en 52,4 milliards d’euros pour les prélèvements sur recettes, principalement la DGF, et les crédits de la mission RCT ; 40,8 milliards d’euros de fiscalité transférée, poste en croissance ; et 11,2 milliards d’euros résultant de transferts de crédits de différents ministères.

Madame Lavarde, je me réjouis d’être en parfaite harmonie avec vous cette année. En général, nous avons plutôt adopté une position de sagesse...

Monsieur Rambaud, nous sommes heureux d’être en phase avec vous sur le FPIC.

Monsieur Mizzon craignait que l’article 47 *quater* contraigne les communes car il permettrait aux intercommunalités de réviser les attributions de compensation. C’était mon premier réflexe à titre personnel. Il y a normalement le pacte d’origine, et ensuite des cas exceptionnels où on peut modifier les attributions de compensation. Mais cela a dérivé. Cet amendement vient sécuriser les règles de baisse des attributions de compensation, jusqu’alors unilatérales et sans encadrement, pour une meilleure lisibilité.

Monsieur Delcros, nous avons pu faire évoluer les choses sur la dotation biodiversité. Il était important que le Gouvernement nous entende.

Claude Raynal a évoqué l’avantage qu’il y a à contractualiser plutôt que de recourir à des appels à projets, mais prenons garde à ce que ces contrats ne soient pas aussi léonins que ceux que l’État a l’habitude de signer....

Il faudrait actualiser et indexer la DGF pour les communes dont elle représente un pourcentage important des ressources. Mais il faut repenser entièrement le système. Nous avons évoqué le problème des indicateurs financiers. Lorsque les trajectoires de ces indicateurs jusqu’en 2028 seront révélées lors de la prochaine législature, beaucoup d’entre nous souhaiteront une réforme de la fiscalité locale. La situation actuelle nous invite selon moi à une réforme globale davantage qu’à des ajustements marginaux de paramètres financiers qui n’ont plus grand sens.

Monsieur Laménie, le seuil fixé pour les commissions DETR leur permet d’examiner 80 % des projets. En 2020, le Sénat a adopté une proposition de loi pour renforcer le rôle de ces commissions, qui n’a jamais été examinée par l’Assemblée nationale. Cela pourrait faire progresser les choses.

M. Bernard Delcros, président. – Merci pour ces précisions.

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales. »

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 45

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 45.

Article 45 bis

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 45 bis.

Article 46

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 46.

Article 47

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement II.6 vise à supprimer l'alinéa 14, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, qui relève de 0,75 à 0,85 fois le potentiel financier moyen par habitant du seuil d'éligibilité des communes à un écrêtement de leur dotation forfaitaire. Modifier la structure des communes écrêtées serait malvenu, car nous manquons de simulations. Le nombre de communes concernées passerait de 21 000 à 15 500, ce qui concentrerait l'effort sur ces communes.

M. Bernard Delcros, président. – Avant de modifier les critères, il faut faire des simulations pour évaluer les conséquences concrètes de ce changement.

L'amendement II.6 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement II.7 supprime la modification de la formule de calcul de l'effort fiscal qui supprime les produits intercommunaux de ce calcul. Cela se ferait au détriment des intercommunalités fortes et de leurs communes membres. Il n'y aurait pas d'impact en 2022, mais nous voulons envoyer un message au Gouvernement et à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

L'amendement II.7 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 47 ainsi modifié.

Après l'article 47

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement II.8 vise à instituer un mécanisme de garantie de sortie lissé sur quatre ans au lieu des deux premières années. L'amendement II.9 permet que 60 % des EPCI perçoivent une attribution au titre du FPIC, alors qu'actuellement la proportion n'est que de 55 % – ce qui n'est pas conforme à l'esprit du texte.

L'amendement II.8 est adopté, ainsi que l'amendement II.9. La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de ces articles additionnels.

Article 47 bis

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 47 bis.

Article 47 ter

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement II.10 vise à revenir aux termes de l'accord de partenariat conclu entre l'État et les régions le 28 septembre 2020. L'accord initial prévoyait l'application, à l'indice par habitant permettant de calculer la fraction de TVA, d'un retraitement conduisant à traiter les situations particulières de la région des Pays-de-la-Loire et de la Corse. L'article 47 *ter* prévoit que le produit de la fraction de TVA est majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2020 et en 2021 au titre du fonds de péréquation. L'ajout de la prise en compte des contributions au titre de 2021 ne figurait pas dans le texte de l'accord entre l'État et les régions, qui prévoyait uniquement que le produit perçu par chaque région devrait être majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2020. Enfin, l'amendement prévoit que les attributions individuelles perçues ou versées par chaque collectivité au titre du FNGIR fassent l'objet d'une notification annuelle. Ces ajustements ont été approuvés par les régions. Pourquoi le Gouvernement est-il revenu dessus ? Revenons à la rédaction initiale.

L'amendement II.10 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 47 ter ainsi modifié.

Article 47 quater

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 47 quater.

Article 47 quinquies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement que nous proposons à l'article 47 *quinquies* revient sur la proposition d'équilibre entre les établissements publics territoriaux et la métropole du Grand Paris. La position des rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale semblait équilibrée, alors que le sous-amendement du Gouvernement a déplacé maladroitement le curseur, et d'une manière non nécessaire.

Mme Christine Lavarde. – Je reçois à l'instant une information complémentaire, qui m'incitera à sous-amender l'amendement des rapporteurs. La version préparée par les députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie prend mal en compte l'intégration des dotations de compensation pour perte de fiscalité dans le calcul au profit de la métropole du Grand Paris. Cela concerne surtout le territoire Paris-Est – Marne & Bois. Il faudrait préciser la rédaction pour que le dispositif soit pleinement efficient. Les présidents des établissements publics territoriaux y travaillaient hier encore.

L'amendement II.11 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 47 quinquies ainsi modifié.

Article 48

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 48.

Article 49

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 49.

La commission décide également de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales. »

La réunion est close à 12h15.

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Second projet de loi de finances rectificatives pour 2021 - Examen des amendements de séance

M. Didier Rambaud, président. – Mes chers collègues, nous sommes réunis pour examiner les amendements de séance au second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021, mais nous allons commencer par deux amendements du rapporteur général.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Article 4

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° 61 porte sur le remplacement de l'indemnité inflation.

J'ai eu l'occasion hier de vous faire part de mon opposition à ce dispositif, que nous avons supprimé. Je ne reviendrai pas sur ses défauts de conception – défaut de ciblage, effet de seuil, effet d'aubaine, coût très élevé pour le budget de l'État, mise en œuvre qui repose notamment sur les entreprises.

Je reste cependant préoccupé par les conséquences de l'inflation – en particulier la hausse des prix des carburants – sur un grand nombre de ménages, raison pour laquelle je souhaite vous proposer une solution alternative, avec un dispositif, de mon point de vue, mieux ciblé et plus efficace.

Le Fonds monétaire international (FMI) nous y invite, qui, dans son dernier rapport consacré à la France, estime que, « face à la flambée des prix de l'énergie (...) les autorités devraient toutefois éviter les transferts de nature générale et les mesures de contrôle des prix de longue durée, qui sont moins bien ciblées et plus coûteuses », soulignant en particulier qu'« il conviendrait de mieux cibler l'indemnité inflation ».

Je vous propose donc une réponse comportant trois volets et s'appuyant sur des dispositifs existants, de manière à être rapidement efficace.

Ma proposition ne remet pas en cause l'objectif d'un soutien financier d'urgence. Elle a le mérite de n'impliquer à aucun moment les employeurs dans sa mise en œuvre ; elle laisse ce soin aux organismes de sécurité sociale, dont c'est d'ailleurs la vocation.

À la place de l'indemnité inflation, je vous propose d'abord une majoration exceptionnelle de 150 euros de la prime d'activité, au bénéfice des travailleurs précaires ou modestes, souvent contraints d'utiliser leur véhicule pour se rendre au travail.

Je propose ensuite une allocation exceptionnelle, elle aussi de 150 euros, pour les bénéficiaires de minima sociaux et de prestations sociales, minimum vieillesse inclus, donc là encore en direction de nos concitoyens modestes et, surtout, des plus fragiles.

Ces deux premiers volets relèvent de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ils font l'objet de l'amendement n° 61, que je vous inviterai à adopter.

Enfin, je vous propose d'allouer une dotation ponctuelle aux opérateurs du service public de l'emploi, pour leur permettre de renforcer les aides à la mobilité qu'ils ont déjà la possibilité de verser au cas par cas aux chômeurs ou aux jeunes en parcours d'insertion, notamment s'ils ont besoin d'utiliser leur véhicule dans le cadre de leurs démarches de retour à l'emploi. Ce dernier volet relève, lui, de la mission « Travail et emploi » ; il est l'objet de l'amendement n° 62.

Au total, l'ensemble de ces mesures représenterait un coût estimé à 1,5 milliard d'euros pour l'État, ce qui est un effort considérable en faveur de nos concitoyens les plus en difficulté. L'objectif est de cibler prioritairement les personnes les plus exposées. Je n'ai pas souhaité entrer, à ce stade, dans une logique de suppression des taxes sur l'énergie, qui pourrait par ailleurs s'avérer quelque peu explosive.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je remercie M. le rapporteur général d'avoir cherché à améliorer le dispositif proposé par le Gouvernement.

L'amendement n° 62 ne paraît pas gagé. Comment est-ce possible ?

En séance, il serait plus cohérent de discuter en même temps des articles 4 et 12 : il ne faudrait pas que l'on vote le dispositif de notre rapporteur général sans supprimer celui du Gouvernement.

Le dispositif proposé diminuera le nombre de bénéficiaires. Certains Français qui doivent prendre leur voiture pour travailler vont se trouver au-dessus des seuils... Cela va poser un certain nombre de questions.

M. Rémi Féraud. – Cet amendement essaie de trouver une amélioration au dispositif du Gouvernement, indispensable mais mal calé. Il permet à l'État d'économiser plus de 2 milliards d'euros, qui ne seront donc pas versés par soutenir le pouvoir d'achat. Outre l'augmentation du coût des carburants, il faut tenir compte de celle des produits alimentaires. Si je comprends bien, vous n'avez pas voulu travailler à montant constant.

Avez-vous prévu des dispositifs pour ceux qui ne touchent pas la prime d'activité ? Y a-t-il des « trous dans la raquette », autrement dit des personnes qui échapperont au dispositif alors qu'elles auraient dû y entrer ?

M. Pascal Savoldelli. – Je ne reviendrai pas sur les effets d'aubaine de la politique du Gouvernement pour les entreprises. Il y en a eu un certain nombre ! Vous dites qu'il ne faut pas contraindre les employeurs. Compte tenu de ce qui a été fait précédemment, cela paraît cohérent...

Je conçois que nous sommes entrés dans une période électoraliste, mais je trouve que nous faisons beaucoup de gymnastique. Le versement d'une indemnité inflation ne suffit pas à constituer une politique. C'est un geste condescendant. Ces propositions sont des accommodements entre la majorité du Sénat et la majorité gouvernementale.

Il est évident que l'on trouvera des trous dans la raquette : par exemple, un couple de smicards ne bénéficiera pas du dispositif. Il sera pourtant fortement concerné par la précarité énergétique, ainsi que d'autres augmentations de prix, parfois à deux décimales !

Pour nous, le compte n'y est pas. Nous n'approuvons pas cet amendement.

Mme Sophie Taillé-Polian. – La proposition limite le nombre de personnes touchées et reste ponctuelle, alors que la pauvreté s'intensifie. Nous allons regarder le dispositif de plus près, mais il est évident qu'il reste en deçà des besoins.

À cet égard, je regrette le mépris avec lequel notre proposition d'aide ciblée pour les bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) a été balayée en mai dernier.

Mme Christine Lavarde. – Nous tenons à remercier M. le rapporteur général de son travail, qui a permis d'aboutir à un dispositif ciblé.

Rappelons que l'indemnité inflation devait couvrir l'évolution du prix à la pompe, que l'on ne pouvait couvrir avec les autres dispositifs du paquet énergie. Pour répondre à cet impératif, le Gouvernement a cherché une solution de facilité, touchant 38 millions de bénéficiaires et représentant près de 4 milliards d'euros de dépenses pour les finances publiques.

Le dispositif du rapporteur général est moins large, donc bénéfique pour nos finances publiques. L'indemnité inflation n'était qu'un chèque en bois !

M. Didier Rambaud, président. – Je prends la parole au nom de mon groupe.

Hier matin, vous avez fait voter un amendement de suppression d'une mesure que vous avez dénoncée comme électorale. Celle que vous proposez cet après-midi ne le serait donc pas ?...

Quelles sont les personnes que votre proposition fera sortir du dispositif de l'indemnité inflation ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur Capo-Canellas, les amendements déposés à l'article 4 vident les crédits prévus pour financer le dispositif d'indemnité inflation de l'article 12. Il n'est donc pas nécessaire de les gager.

Pour ce qui concerne les bénéficiaires, je me suis attaché à une priorité : aider les Français les plus vulnérables face à la situation d'inflation qui touche l'ensemble de notre population.

Le chèque énergie représente 600 millions d'euros. Le dispositif de blocage des prix de l'énergie représente 6 milliards d'euros ; cela touche donc de nombreux Français. Avec l'indemnité inflation, on a l'impression d'arroser le sable pour une mesure individuelle coûtant 3,8 milliards d'euros.

Je pense que nous devons, à un moment donné, faire preuve d'esprit de responsabilité, alors que la pauvreté reste relativement stable, comme une étude l'a encore montré ce matin, même si nous devons aussi être attentifs. C'est à cela que je me suis employé.

Certaines personnes vont nécessairement sortir du dispositif, puisque ce dernier coûtera 1,5 milliard d'euros, et non plus 3,8 milliards d'euros. Cependant, l'aide pour les publics concernés passerait de 100 à 150 euros ; ce n'est pas rien pour les bénéficiaires. La « familialisation » permet d'accroître l'amplitude des ménages touchés – les familles monoparentales avec enfants percevant environ 2 300 euros de revenus seraient ainsi concernées.

Pour ce qui est des éventuels « trous dans la raquette », les étudiants qui sont actifs et qui sont éligibles à la prime d'activité sont automatiquement touchés par la mesure que je propose. À l'inverse, certains étudiants non boursiers qui auraient bénéficié du dispositif du Gouvernement en sortent, mais je ne suis pas sûr que l'équité sociale aurait toujours été au rendez-vous. J'assume la proposition que je vous fais.

Tous les allocataires des minima sociaux, de l'allocation aux adultes handicapés, les invalides peuvent être bénéficiaires. À l'inverse, une partie des classes moyennes et certains retraités ne seront plus bénéficiaires.

Ne dilapidons pas l'argent que l'on n'a pas ou que l'on n'a plus. Je pense que nous devons être raisonnables dans l'accompagnement des Français. Jamais personne n'aurait présenté un tel dispositif avant la crise sanitaire. C'est pourquoi je fais cette proposition plus ciblée.

Madame Taillé-Polian, on voit bien qu'il y a une ouverture sur les questions de pauvreté. Je répète que mon dispositif alternatif touche des populations nouvelles, de manière plus ciblée, comme certaines familles monoparentales avec enfants.

J'ai bien conscience qu'il n'y a pas de copie parfaite, mais je cherche à conférer davantage d'équité et d'objectivité au dispositif, notamment en direction de celles et de ceux qui sont les plus exposés à ces difficultés. La question du coût des carburants me paraît traitée, avec ces propositions, à un niveau convenable.

M. Bernard Delcros. – Il n'y a pas de copie parfaite. L'alternative proposée est avantageuse pour les familles aux revenus les plus modestes, auxquelles elle apporte 50 euros supplémentaires. En revanche, trop de ménages modestes qui travaillent en seraient exclus. Le groupe UC s'abstiendra sur cet amendement.

M. Pascal Savoldelli. – J'avais l'intention de voter contre, avant d'avoir connaissance des amendements qui viennent d'être déposés. Cette mesure doit être davantage étudiée. Contrairement à mon habitude, je ne participerai pas au vote. Les délais sont trop courts.

Mme Isabelle Briquet. –Le groupe SER réservera également son vote, dans l'attente d'avoir étudié en détail le dispositif.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je précise que certaines personnes au SMIC touchent la prime d'activité.

M. Bernard Delcros. – ... pour 15 euros.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – , et même au-delà du seuil de 2 000 euros en fonction de la composition et des ressources du foyer.

M. Pascal Savoldelli. – Plus de 4,5 millions de personnes touchent la prime d'activité.

L'amendement n° 61 est adopté, de même que l'amendement n° 62.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

La commission a donné les avis suivants :

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	38	Demande de retrait

Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LEVI	13 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	29	Défavorable
M. DELAHAYE	14 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	44	Défavorable
M. SAVOLDELLI	31	Défavorable
M. SAVOLDELLI	26	Défavorable
M. CANÉVET	25	Avis du Gouvernement
Mme TAILLÉ-POLIAN	45	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	47 rect.	Défavorable

Article additionnel après l'article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	34 rect.	Avis du Gouvernement
M. SAVIN	17 rect.	Sagesse

Article additionnel après l'article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BILHAC	32 rect.	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	4 rect.	Demande de retrait
M. TISSOT	43 rect. bis	Défavorable
M. TISSOT	42	Demande de retrait
M. FÉRAUD	9	Demande de retrait

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	54	Demande de retrait
M. FÉRAUD	10	Demande de retrait
M. FERNIQUE	60 rect.	Demande de retrait
Mme MONIER	22	Demande de retrait
M. GONTARD	16	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	52 rect.	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	53 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	55 rect. bis	Demande de retrait
Mme TAILLÉ-POLIAN	48	Défavorable
M. SAVOLDELLI	27	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	50	Demande de retrait
M. SAVIN	18 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après l'article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	19 rect.	Demande de retrait

Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TAILLÉ-POLIAN	46	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	51	Demande de retrait

Article additionnel avant l'article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	30 rect.	Défavorable

Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PARIGI	11	Défavorable

Article additionnel après l'article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme HERZOG	7 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après l'article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TAILLÉ-POLIAN	49	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	2 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVIN	21 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPO-CANELLAS	24 rect.	Avis du Gouvernement

Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RETAILLEAU	23 rect.	Favorable
M. LEVI	40	Favorable
M. CAPUS	41 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après l'article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	57 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	15	Demande de retrait
Mme MALET	8 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. LONGUET	58	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	5 rect.	Demande de retrait
M. BILHAC	33 rect.	Demande de retrait
M. SAVIN	20 rect.	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	1 rect.	Demande de retrait

La réunion est close à 14 h 35.

Jeudi 18 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Aide publique au développement » (et article 42 A) et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (et article 62) - Examen du rapport spécial

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons le rapport de nos collègues Jean-Claude Requier et Michel Canévet, rapporteurs spéciaux pour la mission « Aide publique au développement » et l'article 42 A ainsi que pour le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » et l'article 62. Nous accueillons pour l'occasion notre collègue Hugues Saury, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous avons le plaisir, cette année encore, de vous présenter les crédits de la mission « Aide publique au développement », trois mois après la promulgation de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Pour 2022, le montant des crédits demandés s'élève à 6,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits augmentent donc de 18,1 % en AE et diminuent de 5,4 % en CP. Quant au compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » qui retrace les ressources mobilisées pour l'octroi de prêts par l'État à des conditions préférentielles, les crédits s'élèvent à 1,7 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP.

Avant de vous présenter plus précisément les facteurs qui expliquent l'évolution des crédits demandés, je veux vous rappeler que la mission « Aide publique au développement » ne constitue qu'une partie des moyens mis en œuvre par la France pour sa politique d'aide au développement. En l'occurrence, plusieurs autres programmes budgétaires contribuent à cette politique, de même qu'elle mobilise plusieurs acteurs, comme les collectivités territoriales, les agences de l'eau ou encore les personnes privées.

À cet égard, il me paraît intéressant de vous présenter un rapide bilan de l'aide publique au développement (APD) des deux dernières années pour lesquelles des données agrégées sont disponibles, c'est-à-dire 2019 et 2020.

En 2020, l'aide publique au développement de la France s'est élevée à 13,5 milliards de dollars, soit quelque 12,5 milliards d'euros. En valeur, la France est ainsi le cinquième pays contributeur à l'APD parmi les trente pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle n'est, en revanche, que huitième lorsque l'on rapporte l'aide versée à son revenu national brut.

L'aide que nous versons présente surtout un caractère bilatéral, c'est-à-dire que nous l'attribuons directement à des États ou à des personnes privées, comme des entreprises ou des organisations non gouvernementales (ONG) sur le territoire d'un État. Nous nous

distinguons de nos partenaires en raison de la place importante que nous accordons à l'instrument des prêts à conditions préférentielles, plutôt qu'au versement de subventions.

Notre intervention est à 53,7 % tournée vers l'Afrique, le Cameroun et la Côte d'Ivoire figurant en tête des bénéficiaires de notre aide. Nous privilégions les projets qui soutiennent le développement des services économiques, de la distribution et l'assainissement d'eau et de l'éducation.

Le versement d'aides à certains pays qualifiés d'« émergents », mais qui paraissent avoir déjà largement émergé, comme la Turquie ou la Chine, a souvent suscité des interrogations bien légitimes au sein de notre commission des finances. Afin d'y répondre par avance, nous avons regardé ce que recouvrait l'aide publique au développement versée à ces deux pays. Concernant la Turquie, nous relevons que la moitié de l'aide versée correspond à notre participation à la Facilité européenne pour l'accueil des réfugiés, c'est-à-dire à la contribution que nous versons à la Turquie pour la prise en charge qu'elle offre aux réfugiés, notamment syriens. S'agissant de la Chine, l'essentiel de l'aide est constitué des « frais d'écolage », c'est-à-dire notamment des bourses versées aux étudiants chinois accueillis en France. Ces deux exemples rappellent que la notion d'aide publique au développement est avant tout un agrégat statistique, qui peut recouvrir une grande diversité d'interventions.

On peut s'interroger : est-on véritablement dans une démarche de développement lorsque l'on verse à la Turquie une contribution pour l'accueil des réfugiés, alors que cette initiative est, finalement, dans l'intérêt de l'Europe dans son ensemble ? Nous ne tranchons pas le débat, mais nous remarquons que les règles fixées par l'OCDE permettent de procéder à une telle comptabilisation.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – J'en viens aux crédits de la mission « Aide publique au développement » proprement dite. Trois faits nous paraissent devoir être relevés. D'abord, les crédits augmentent de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Cela s'explique par la reconstitution anticipée du fonds de l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale.

Ensuite, des efforts assez importants sont fournis en faveur de la santé mondiale. Ainsi, les crédits de paiement dédiés à la coopération multilatérale augmenteront de 340 millions d'euros afin d'abonder le fonds de lutte contre le sida, l'initiative « ACT-A » en faveur de la distribution d'un vaccin contre la covid-19 au niveau mondial et Gavi, l'Alliance du vaccin, qui assure la prévention contre les maladies infectieuses.

Enfin, les moyens en faveur de la préservation de l'environnement au niveau mondial seront renforcés. Dans cette perspective, 325 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement pour la reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et 419,3 millions d'euros en crédits de paiement pour le Fonds vert pour le climat, qui est le bras financier de l'accord de Paris. Cette « valse des millions », pour paraphraser une expression chère au rapporteur général, nous rappelle que la mission « Aide publique au développement » est d'une grande richesse, mais aussi d'une grande complexité, en raison du nombre très important de dispositifs financés et de la diversité des instruments mobilisés.

Au final, il est clair que le montant des crédits demandés augmente, en particulier si on le compare au niveau de l'année 2020, afin de neutraliser l'effet de l'opération de recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD).

Toutefois, nous considérons que le niveau des crédits est conforme aux engagements pris lors du vote de la loi de programmation pour le développement, que nous avons soutenus collectivement. Cela n'exonère pas l'État de chercher à améliorer l'efficacité de cette dépense, qui, nous le rappelons, est essentiellement mise en œuvre par l'AFD. Comme vous le savez, celle-ci constitue l'opérateur pivot de la politique de développement de la France. Elle a connu une spectaculaire croissance de son activité depuis 2005, qui n'est pas sans conséquence pour le budget de l'État.

Si nous devons apporter quelques points de vigilance quant au budget de la mission pour cette année, ils concerneraient précisément l'AFD. Nous considérons, en effet, que l'agence doit chercher à optimiser ses charges d'exploitation, ce qui passe sans doute par une amélioration de son organisation interne et par une réflexion sur le statut et les modes de rémunérations de ses personnels.

Cette question nous paraît devoir être traitée prioritairement à l'occasion de la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens (COM). Sur ce sujet, nous témoignons d'un certain étonnement face au temps pris par l'AFD et sa tutelle pour négocier l'actuel contrat d'objectif. Au final, le COM 2020-2022 arrive seulement à l'étape de la signature par les parties prenantes, alors que l'essentiel de la période de programmation est derrière nous. Ainsi, nous souhaiterions que le prochain COM, d'une part, soit négocié beaucoup plus rapidement et, d'autre part, porte sur une période plus longue, peut-être de cinq ans.

L'AFD et sa tutelle doivent aussi définir au plus une stratégie concernant l'emploi des surfaces du nouveau siège en construction à Austerlitz, dont l'agence n'aura pas l'usage de la totalité. Quoique le chiffre fasse débat, il semble que l'opérateur disposera de 10 000 mètres carrés excédentaires sur les 50 000 mètres carrés du futur siège.

Actuellement, l'emploi de cette surface n'est pas clairement défini et cette incertitude conduit à ce qu'il ne soit pas véritablement possible d'apprécier la cohérence et la soutenabilité du projet. Nous souhaitons donc que l'AFD et la tutelle règlent cette question le plus rapidement possible.

Enfin, s'agissant des opérations de l'agence en tant que telles, nous avons été récemment sensibilisés à l'incompréhension de plusieurs entreprises qui ont constaté que les critères de responsabilité sociale et environnementale étaient sans doute insuffisamment pris en compte dans le cadre des appels à projets auxquels participe l'AFD à différents niveaux. Nous rappelons que faire du prix le seul critère retenu pour apprécier l'opportunité d'une offre ne sert l'intérêt ni des projets soutenus ni des entreprises européennes. Nous souhaiterions que l'AFD entende les inquiétudes sur ce point.

Mes chers collègues, nonobstant ces observations, nous vous appelons à adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers, qui traduisent les engagements pris en loi de programmation.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous examinons deux articles rattachés à la mission « Aide publique au développement », tous deux issus d'amendements du Gouvernement adoptés par nos collègues de l'Assemblée nationale.

L'article 42 A prévoit que le ministre de l'économie pourra prendre des participations supplémentaires au capital de la Banque ouest-africaine de développement,

demande justifiée par le fait que la banque procédera bientôt à une augmentation de capital et que la France souhaite conserver une part stable. Au final, la part de la France ne pourra pas dépasser le seuil actuel de 3,5 % et le montant des parts appelables ne pourra excéder 17,2 millions d'euros. Nous vous proposons d'adopter sans modification cet article.

L'article 62 prévoit de relever le plafond du montant total de remise de dette que la France peut accorder aux pays très pauvres et très endettés au sein du Fonds monétaire international. Ce plafond est actuellement fixé à 4,7 milliards d'euros. Or la France souhaite signer un nouvel accord avec la Côte d'Ivoire, lequel prévoit l'annulation de 1,1 milliard d'euros de dette. Dans ce contexte, il est demandé de relever le plafond total à 5,8 milliards d'euros. Pour permettre la mise en œuvre de l'accord, nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

Mes chers collègues, vous l'avez vu, nous n'avons pas éludé les questions qui fâchent : Turquie, Chine, nouveau siège de l'AFD et part des entreprises françaises dans les marchés étrangers.

M. Hugues Saury, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Je vous remercie de me donner la parole. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable à l'adoption de ce budget, la trajectoire définie par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales étant respectée.

Comme vous, nous avons soulevé un certain nombre de réserves, notamment sur la mise en place de la commission indépendante d'évaluation, qui est l'un des éléments forts de cette loi de programmation. Nous craignons que le mot « indépendance » ne soit qu'un affichage.

L'AFD est très présente dans certains pays instables qui ont connu des coups d'État, comme le Mali, le Soudan ou la Guinée. Cela pose un certain nombre de questions, notamment lorsque les troupes du groupe Wagner sont présentes. Nous nous inquiétons de savoir de quelle manière l'aide française sera appliquée.

En outre, cette loi prévoit la remise de pas moins d'une dizaine de rapports, lesquels arrivent avec retard. Nous voulons que les délais de rendu soient respectés.

Enfin, nous avons le même questionnement que vous sur l'aide de l'AFD à la Turquie ou à la Chine, assorti d'un débat sur une dissociation entre les activités de banque de développement et d'aide publique au développement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Derrière les bonnes intentions, nous devons être vigilants, notamment sur la nécessité de maîtriser les frais généraux, l'organisation interne, les compétences, les conditions de rémunération des personnels de l'agence française de développement, ainsi que la destination de la surface excédentaire du nouveau siège de celle-ci.

Les Français sont soucieux de la dépense publique et d'une forme de frugalité de leurs assemblées et de leurs élus. Par ces moyens très importants, un levier d'action considérable est fourni à l'agence française de développement pour mener une politique au nom de la France. Qu'est-il imaginé pour les surfaces excédentaires du nouveau siège ? Cela ne me semble pas répondre pour l'instant à une bonne gestion des deniers publics.

M. Albéric de Montgolfier. – Quelle est la motivation principale et réelle des prêts de l'AFD à la Chine ? Avons-nous des précisions sur les taux auxquels l'agence prête à ce pays, qui a un accès illimité au marché financier et dispose de réserves de liquidités considérables ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Où en est le rattachement d'Expertise France à l'AFD, prévue par la loi du 4 août 2021 ? En quoi cela renforcera-t-il son efficacité ?

M. Arnaud Bazin. – Je suis également très intrigué par le projet de nouveau siège. Quel est l'état d'avancement de ce projet ? Quel est le taux de mètres carrés par équivalent temps plein (ETP) représenté par cette surface de 40 000 mètres carrés ?

M. Vincent Segouin. – S'agissant des prêts à la Chine, nous faisons appel à de la dette pour financer ces crédits, dette qui est elle-même, en partie, financée par la Chine. Quel est le but de l'opération ? Faisons-nous don des intérêts et des frais de l'opération ?

M. Thierry Cozic. – S'agissant des financements solidaires additionnels, notamment de la taxe sur les transactions financières (TTF), le Sénat a dû renoncer à inscrire un plafond équivalant à 51 % du montant de cette taxe, au lieu d'une somme de 528 millions d'euros. Comment les parlementaires peuvent-ils avoir un retour sur l'utilisation de la TTF à des fins d'aide publique au développement ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous nous sommes effectivement étonnés auprès de responsables de l'AFD que la Chine, qui prête à toute l'Afrique, se voie concéder des prêts par l'AFD.

Il s'agit précisément de prêts concessionnels effectués à des taux préférentiels. Bien que les taux soient en dessous de ceux du marché, l'AFD assure y gagner. Le montant de l'élément-don des prêts à la Chine s'est élevé à 19 millions d'euros en 2020, sur un total de 135,6 millions d'euros d'aides, et a concerné des projets en faveur de la biodiversité, de la production de biomasse ou de centrales électriques.

En outre, la Chine étant acquéreur d'une partie des obligations émises par l'agence, contracter des créances auprès de la France serait une manière de maintenir des liens avec cette dernière.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Nous avons bien fait d'interpeller le Gouvernement sur l'usage des ressources de l'APD avec des pays tels que la Chine ou la Turquie. Nous demandions de recentrer les thématiques sur des sujets d'intérêt général ; elles le sont désormais sur le climat. L'enjeu est bien de faire changer les comportements et d'aller vers une décarbonation.

Les locaux de l'AFD sont un vrai sujet. La décision en faveur du site de Paris-Austerlitz a été prise en février 2020. Ce projet est coûteux ; on peut le déplorer. J'ai démêlé la raison de la surface excédentaire : elle tient à ce qu'il est envisagé que des bâtiments puissent accueillir des organisations internationales à Paris. Les surfaces excédentaires auront cette destination ; j'ai évalué leur surface à 20 000 mètres carrés. On me dit que ce serait 10 000 mètres carrés, mais je crois qu'il faut tenir compte des évolutions, liées à la crise sanitaire, dans l'usage des bureaux. Il faut également tenir compte de l'intégration prochaine d'Expertise France. Le ministère met en avant que l'AFD compte 2 800 salariés, auxquels vont s'ajouter les 600 salariés d'Expertise France, mais il ne faut pas

oublier que l'AFD dispose de 85 implantations internationales, et que tous ses personnels ne travaillent pas à Paris.

Nous sommes donc vigilants. Nous voulons des informations précises sur la réalité du projet, qui doit sortir de terre en 2025 – il en est au permis de construire, qui fait l'objet de recours. En tout état de cause, il faut que la destination des bâtiments soit connue, car il ne serait pas admissible que ces derniers restent vides.

La TTF, ensuite, devait atteindre 1,2 milliard d'euros en 2022 d'après l'évaluation des voies et moyens annexé au PLF. Sur ce montant seuls 528 millions d'euros sont effectivement fléchés vers l'APD au travers d'une affectation du produit de la taxe au Fonds de solidarité (FSD). La loi de programmation prévoyait que les ressources du fonds pourraient être relevées de 100 millions d'euros en 2022, mais le Gouvernement a finalement préféré recourir à des crédits budgétaires. Le débat reste donc ouvert sur les moyens du FSD et sur la part de la de TTF à lui transférer pour financer l'APD. Le Quai d'Orsay voudrait le plus possible quand Bercy freine et préfère éviter le recours à de la fiscalité affectée. Nous en débattons en séance.

Concernant Expertise France, la loi a prévu que, au 1^{er} janvier 2022, l'entreprise serait intégrée à l'AFD. On nous dit que des décrets sont en préparation, mais nous n'avons toujours pas d'information sur l'organisation concrète, en particulier sur la façon dont les deux établissements seront regroupés et quelles seront les relations hiérarchiques – je compte encore sur la séance publique pour obtenir des réponses.

Comment améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement ? Nous voulons plus de cohérence entre les différentes institutions qui font de l'APD. Il faut les faire aller dans le même sens. C'est pourquoi nous favorisons leur rapprochement avec l'Agence française de développement, qui a fêté ses 80 ans. Il faut une réflexion en vue d'harmoniser le statut et la rémunération des acteurs de l'APD, les situations étant aujourd'hui très disparates. Les frais généraux de l'AFD s'élèvent à un peu moins de 500 millions d'euros et malgré ce qu'en dit l'agence, je crains qu'ils ne risquent de continuer à croître avec l'opération du nouveau siège. Nous devons faire quelque chose pour que le coût de gestion de l'APD reste le plus faible possible. On nous dit de comparer l'AFD avec d'autres institutions comme la Banque mondiale. Nous devons effectivement nous pencher sur la question, parce qu'il ne serait pas acceptable de constater des écarts entre les niveaux de rémunération proposés dans ces institutions et par l'AFD.

Nous nous réjouissons que deux représentants du Sénat – Isabelle Briquet et Alain Joyandet – siègent à l'Agence française de développement ; les deux suppléants restent encore à nommer. Nous espérons que ce sera le cas prochainement. Nous devons également veiller à être présents au sein d'Expertise France : ce sera très pertinent pour l'évaluation de l'APD.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, les crédits de la mission « Aide publique au développement » et de l'article 42 A rattaché, ainsi que du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » et de l'article 62 rattaché.

Projet de loi de finances pour 2022 – Vote sur des missions précédemment examinées et réservées : « Investir pour la France de 2030 »

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 », qui est la nouvelle dénomination de la mission « Investissements d’avenir ». Nous avons réservé cet examen pour attendre des amendements éventuels du Gouvernement.

M. Thierry Meignen, rapporteur spécial pour la mission « Investir pour la France de 2030 ». – Il est difficile de s’opposer à une mission qui représente 34 milliards d’euros. Pourtant, les chiffres que le Gouvernement présente relèvent du jeu de colin-maillard.

Comme vous le savez, le Gouvernement a décidé d’inscrire les crédits dédiés au plan France 2030 au sein de la mission « Investissements d’avenir ». Pour ce faire, trois amendements ont été déposés et adoptés à l’Assemblée nationale : un amendement de crédits permettant d’abonder la mission « Investissements d’avenir » de 34 milliards d’euros en AE et 3,5 milliards d’euros en CP ; un amendement destiné à changer le nom de la mission « Investissement d’avenir », désormais rebaptisée « Investir pour la France de 2030 » ; enfin, un amendement visant à étendre aux crédits du plan France 2030 les règles de gouvernance et de gestion des fonds applicables aux programmes d’investissements d’avenir (PIA).

S’agissant de la répartition des crédits entre les différentes actions et de la ventilation des moyens entre les priorités stratégiques, je vous renvoie au commentaire d’article qui sera annexé à mon rapport.

Je ne reviendrai pas sur le caractère extrêmement contestable du procédé, qui fait bien peu de cas de l’autorisation parlementaire – en passant par un amendement, en cours de discussion, qui augmente de 170 % les crédits d’une mission budgétaire.

Le rattachement de France 2030 à la mission « Investissements d’avenir » présente des avantages indéniables en termes de déploiement et de gestion. D’une part, dans la mesure où le PIA 4 et France 2030 présentent des convergences incontestables, voire une certaine redondance, il ne serait pas efficace de confier ces investissements similaires à deux entités distinctes : l’architecture choisie facilitera le suivi et la coordination de la gestion et du pilotage des fonds. D’autre part, le premier semestre 2021 a été consacré à l’adoption du cadre juridique applicable au PIA 4. L’inscription des crédits France 2030 au sein de la mission « Investissements d’avenir » est ainsi de nature à en faciliter le déploiement, en s’appuyant sur l’architecture budgétaire et contractuelle existante.

Je regrette cependant que ce rattachement laisse augurer un suivi laborieux de l’emploi des crédits. En effet, la ventilation des crédits demeure très indicative. Il est précisé que les crédits ont vocation à pouvoir être redéployés facilement entre les différentes stratégies, ces dernières n’ayant pas encore été déclinées sur plan opérationnel.

En réalité, le Gouvernement nous invite à signer un chèque en blanc. De surcroît, la budgétisation opérée risque d’aggraver l’opacité de cette mission : nous aurons beaucoup de difficultés à évaluer l’avancement concomitant de deux programmes qui seront abondés par les mêmes actions budgétaires.

Enfin, le lancement à seulement un an d'intervalle de deux plans stratégiques portant sur des thématiques similaires témoigne d'une absence d'anticipation à la tête de l'État, qui me paraît très préoccupante.

Sur la gouvernance de ces programmes, l'exposé des motifs précise que la démarche d'évaluation sera renforcée, ce qui constitue une inflexion opportune. Cependant, l'effectivité de cette démarche dépendra de la gouvernance des programmes. Or, si le Président de la République a indiqué que cette gouvernance avait vocation à être complètement rénovée au cours des prochains mois, aucune précision ne nous a été communiquée, et bien des questions demeurent sans réponse. Quelle sera, notamment, la place accordée à la représentation nationale dans la définition et l'évaluation des priorités stratégiques d'investissement ? Ces questions revêtent une importance cruciale : le succès ou l'échec de France 2030 dépendra étroitement des choix de gouvernance.

En dépit de ces nombreuses réserves, je suis favorable à l'adoption de l'article 42 *quaterdecies* rattaché à la mission, ainsi qu'à celle des crédits de la mission.

M. Claude Raynal, président. – Je partage votre point de vue : ces crédits sont un chèque en blanc. Le Gouvernement affiche un montant de dépenses, claironne des thèmes qui ont chacun de l'intérêt, mais dont il ne dit rien de précis, ni surtout comment les articuler, et critique la gestion passée, pour se contenter de dire qu'il faut en changer. En réalité, les crédits vont changer d'affectation en cours de route, passer de thème en thème sans évaluation ni contrôle parlementaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Christine Lavarde nous avait déjà montré, avec le PIA 3, combien l'annonce de milliards de crédits n'avait pas été immédiatement suivie de dépenses. Aujourd'hui, j'ai du mal à m'y retrouver dans les annonces : le Président de la République a parlé, en nous recevant à l'Élysée, de 30 milliards d'euros, qui sont devenus 34 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent le PIA et le fonds d'innovation pour l'industrie, sans aucune lisibilité, en particulier, comme vous le dites, sur la stratégie. En réalité, il y en a pour tout le monde, sans que l'on puisse évaluer ni suivre l'allocation des crédits et leurs dépenses ; c'est évidemment un risque. Sur des sujets aussi importants, il faut tirer le signal d'alarme et demander de mieux partager l'information.

Mme Christine Lavarde. – Je vous félicite d'avoir trouvé le tableau de ventilation des crédits qui était annoncé avec l'amendement à 34 milliards d'euros que le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale, mais qui n'était en réalité pas joint et que l'on ne m'a pas communiqué. Je vois, cependant, qu'il ne répond pas à la question que je me posais : à Béziers avant-hier, le Président de la République a annoncé 1,9 milliard d'euros supplémentaires pour l'hydrogène vert. S'ajoutent-ils aux 34 milliards d'euros ou trouvent-ils leur place dans l'amendement ? Difficile à dire, avec la ventilation des crédits que le Gouvernement, dans l'objet de son amendement, présente comme « indicative et susceptible d'évoluer en fonction de la pertinence des dispositifs » : avez-vous réussi à avoir des précisions ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Le Gouvernement annonce 1,2 milliard d'euros pour produire un avion bas carbone. C'est une bonne nouvelle, mais il semble qu'une question de gouvernance se pose – j'en ai été alerté par des acteurs de la recherche en aéronautique. Habituellement, les chercheurs, l'État et les industriels se concertent, avant de lancer des investissements aéronautiques, dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac), une instance ancienne, spécifique à la France, où les relations

sont suivies et de grande qualité. France 2030 s'accompagne d'une nouvelle gouvernance : est-ce le cas ici ? Va-t-on prendre le risque de se passer de cette instance reconnue, qui a démontré son utilité, ou bien va-t-on recourir au Corac ? Je poserai la question en séance plénière.

M. Thierry Meignen, rapporteur spécial. – Le tableau de ventilation nous a été transmis avec l'amendement ; je n'ai aucun mérite à l'avoir obtenu. Le montant de 1,9 milliard d'euros est inclus dans les 34 milliards d'euros, à ce que je comprends, mais je le dis sans avoir plus d'information, et c'est bien ce qui fonde mes réserves.

Même chose pour la gouvernance : on ne saura rien avant le premier semestre 2022. Le Gouvernement nous demande de jouer à colin-maillard.

M. Claude Raynal, président. – Le Président de la République semblait vouloir balayer toutes les structures, notamment le Corac, qui rassemblait recherche, industrie, administration...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il fallait casser les codes...

M. Claude Raynal, président. – Nous verrons ce que deviendra le Corac. Je comprends donc que l'avis est favorable, mais pas enthousiaste.

M. Arnaud Bazin. – Un avis vigilant !

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 », ainsi que de l'article 42 quaterdecies.

Projet de loi de finances pour 2022 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cette traditionnelle « réunion balai » nous permet de confronter nos votes émis, par anticipation, avec ceux de l'Assemblée nationale. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de nous prononcer sur certaines modifications adoptées par l'Assemblée nationale, soit sur les crédits, soit sur les articles rattachés aux missions.

Le déficit budgétaire prévu par le texte initial du projet de loi de finances était de 143,4 milliards d'euros. À l'issue de l'examen de la première partie, le déficit budgétaire de l'État s'établissait à 148,4 milliards d'euros, en dégradation de 5 milliards d'euros.

La principale évolution est l'instauration d'un « bouclier tarifaire », pour un coût estimé à 5,1 milliards d'euros en recettes.

Les amendements adoptés en première et en seconde délibération sur la seconde partie du PLF ont conduit à dégrader le solde du budget général de 6,8 milliards d'euros supplémentaires, portant le déficit de l'État à 155,1 milliards d'euros, avec notamment les évolutions suivantes : l'inscription dans la mission « Investissement d'avenir », renommée « Investir pour la France de 2030 », de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement dès 2022 ; pour la mission « Engagements

financiers de l'État », une ouverture de 1,1 milliard d'euros au titre de la révision à la hausse de la charge de la dette de l'État prévue pour 2022 ; pour la mission « Travail et emploi », une ouverture de 0,7 milliard d'euros visant à financer l'annuité 2022 du plan de réduction des tensions de recrutement, ainsi que 0,6 milliard d'euros pour renforcer les moyens du plan « 1 jeune, 1 solution ».

Je vous propose de confirmer définitivement la position de la commission des finances sur chacune des missions et des articles rattachés, hormis les deux missions que nous venons d'examiner ce matin même.

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances n'a pas adopté les crédits de la mission. Je vous propose de confirmer cette décision.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Il est délicat pour moi de me prononcer, car j'avais personnellement émis un avis de sagesse positive, et mon collègue rapporteur spécial Vincent Delahaye un avis de sagesse négative...

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances n'a pas adopté les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par deux amendements de crédits.

Les crédits votés par l'Assemblée nationale visent notamment à renforcer les effectifs titulaires des centres d'expertise ressources titres (CERT), résolvant en partie une difficulté qui avait été relevée par la rapporteure spéciale, Mme Isabelle Briquet.

Malgré cette légère avancée, celle-ci vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission et a rejeté ceux du compte d'affectation spéciale. Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission, et de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Article 42

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission ainsi que l'article 42. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits et a adopté sans modification l'article 42.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par l'Assemblée nationale. Elle décide de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'article 42.

COHÉSION DES TERRITOIRES

Articles 42 bis, 42 ter, 42 quater

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances n'a pas adopté les crédits de la mission et a adopté sans modification les articles 42 *bis*, 42 *ter* et 42 *quater*. Je vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et d'adopter, sans modification, les articles 42 bis, 42 ter et 42 quater.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission, de même que l'Assemblée nationale en première délibération. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer cette décision.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

CULTURE

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission. Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer cette décision.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

DÉFENSE

Article 42 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a émis un avis de sagesse sur les crédits de la mission et adopté sans modification l'article 42 *quinquies*. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mission et d'adopter, sans modification, l'article 42 quinquies.

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Budget annexe « Publications officielles et information administrative »**Article 42 sexies**

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission et ceux du budget annexe, de même que l'Assemblée nationale en première délibération. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

L'Assemblée nationale a également adopté un article additionnel 42 *sexies*, qui prévoit de repousser de fin 2021 à fin 2024 le délai dans lequel les ayants droit des victimes des essais nucléaires français peuvent déposer une demande d'indemnisation auprès du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Le rapporteur spécial vous propose d'adopter sans modification cet article.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et ceux du budget annexe.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'article 42 sexies.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) »****Articles 4 septies, 42 octies et 60**

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par trois amendements de crédits. Elle a adopté sans modification les articles 42 *septies*, 42 *octies* et 60. Elle a adopté sans modification les crédits du budget annexe et ceux du compte d'affectation spéciale. Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements, de même que l'adoption, sans modification, des articles 42 septies, 42 octies et 60, des crédits du budget annexe et de ceux du compte d'affectation spéciale.

ÉCONOMIE

Article 42

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement et a adopté sans modification les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer les décisions de la commission.

La commission avait réservé son vote sur les quatre articles additionnels 42 *nonies*, 42 *decies*, 42 *undecies* et 42 *duodecies* adoptés par l'Assemblée nationale la veille. Ils vont donc nous les présenter.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – L'article 42 *nonies* vise à adapter le mécanisme de compensation carbone des entreprises électro-intensives en mettant en place une avance sur le versement de l'aide. Ainsi, les 450 entreprises bénéficiaires de cette compensation bénéficieront en 2022 de 25 % de l'aide qu'elles auraient normalement touchée en 2023. L'article procède par ailleurs à des ajustements visant à renforcer les exigences environnementales vis-à-vis de ces entreprises.

En parallèle, un amendement de crédits de 150 millions d'euros a été adopté sur la mission pour financer l'avance. Ce mécanisme doit permettre de soutenir la trésorerie des entreprises électro-intensives ; nous sommes donc favorables à son adoption sans modification.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – L'article 42 *decies* prévoit la création de la dotation de compensation permettant de couvrir les coûts pour le prestataire de service postal universel, à savoir le groupe La Poste.

L'article prévoit un certain nombre de garanties – décret en Conseil d'État après consultation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et de la Commission supérieure numérique et des postes – qui nous conduisent à lui donner un avis favorable.

Alors que la compensation avait été annoncée dès le mois de juillet et que la dotation était prévue dans le projet de loi de finances initiale, je déplore cependant que cet article n'ait pas été intégré directement dans le texte initial, ce qui nous aurait permis de mieux évaluer la portée et de disposer d'une évaluation préalable de la part du Gouvernement.

L'article 42 *undecies* proroge le dispositif de prêts participatifs sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social, introduit par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020. Ce dispositif devant permettre de faciliter l'accès à l'emprunt pour les

très petites entreprises (TPE) ne parvenant pas à accéder au crédit malgré les prêts garantis par l'État (PGE), nous sommes favorables à sa prorogation.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – L'article 42 *duodecies* prévoit de créer un nouveau document de politique transversale dédié aux activités de Bpifrance financées par des dotations publiques. Depuis le début de la crise, Bpifrance constitue l'un des principaux acteurs de la réponse économique à la crise sanitaire : les PGE, un grand nombre de dispositifs du plan de relance ou encore des dispositifs de garantie d'emprunt sont gérés par la Banque publique. Le renforcement de l'information des parlementaires est indispensable, raison pour laquelle nous sommes favorables à cet article.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage ces avis.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement, et l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés. »

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter sans modification les articles 42 nonies, 42 decies, 42 undecies et 42 duodecies.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

Comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux »

et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » ainsi que les crédits des comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ». Elle a rejeté les crédits de la mission « Engagements financiers de l'État ». Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale ainsi que des crédits des comptes de concours financiers. Elle propose au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Engagements financiers de l'État ».

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Article 42 terdecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission et l'article 42 *terdecies*. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 42 terdecies.

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté sans modification les crédits de la mission « Gestion des finances publiques », de la mission « Crédits non répartis » et de la mission « Transformation et fonction publiques ». Elle n'a pas adopté les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits des missions « Gestion des finances publiques » et « Transformation et fonction publiques », ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Elle a adopté les crédits de la mission « Crédits non répartis » tels que modifiés par un amendement de crédits qui a majoré le programme 551 « provision relative aux rémunérations publiques » de 100 millions d'euros destinés au financement de l'indemnité inflation pour les agents de l'État et de ses opérateurs.

Les rapporteurs spéciaux vous proposent tout d'abord de confirmer les décisions d'adoption pour les missions « Gestion des finances publiques » et « Transformation et fonction publiques » et de rejet pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission « Crédits non répartis ». Les conséquences de la suppression de l'indemnité inflation par le Sénat dans le cadre du PLFR seront tirées dans le cadre de la séance publique.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits des missions « Gestion des finances publiques » et « Transformation et fonction publiques », et de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Crédits non répartis. »

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances n'a pas adopté les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a

adopté sans modification les crédits de la mission. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

JUSTICE

Articles 44 et 44 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement et a adopté sans modification les articles 44 et 44 *bis*. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement, et d’adopter, sans modification, les articles 44 et 44 bis.

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

Compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission et n’a pas adopté les crédits du compte de concours financiers. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d’adopter, sans modification, les crédits de la mission, et de ne pas adopter les crédits du compte de concours financiers.

OUTRE-MER

Article 44 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission. En première délibération, l’Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits. Elle a également adopté un article additionnel 44 *ter*.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l’Assemblée nationale, les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer l’adoption des crédits de la mission.

L’article 44 *ter* prévoit que, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi de finances pour 2022, le Gouvernement remette au Parlement un rapport visant à évaluer l’activité d’accompagnement et d’insertion des étudiants ultramarins par l’Agence de l’outre-mer pour la mobilité (LADOM), en particulier le dispositif Passeport mobilité formation professionnelle, au regard du contexte d’exode massif de la jeunesse des territoires des outre-mer.

Il n'est pas certain que ce rapport répondra aux interrogations sur l'exode des jeunes ultramarins, mais, pour les rapporteurs spéciaux, il permettra, à tout le moins, d'avoir une vision plus complète de leur accompagnement par LADOM et des débouchés à l'issue du parcours de formation.

Même si l'on peut s'interroger sur le rattachement de cette disposition au domaine d'une loi de finances, ils vous proposent d'adopter cet article sans modification.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je fais confiance aux rapporteurs spéciaux.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par l'Assemblée nationale, de même que l'article 44 ter.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances n'a pas adopté les crédits du compte d'affectation spéciale. En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale tels que modifiés par un amendement de crédits, qui augmente de 700 millions d'euros les crédits du compte d'affectation spéciale. Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, le rapporteur spécial vous propose de confirmer le rejet des crédits du compte d'affectation spéciale.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale.

POUVOIRS PUBLICS

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté sans modification les crédits de la mission. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer cette décision.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission. Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer cette décision.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté sans modification les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits et ceux du compte d'affectation spéciale tels que modifiés par deux amendements de crédits. L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté, sur le compte d'affectation spéciale, un article additionnel 61.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la rapporteure spéciale vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale tels que modifiés par l'Assemblée nationale. Les conséquences de la suppression de l'indemnité inflation par le Sénat dans le cadre du PLFR seront tirées dans le cadre de la séance publique.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – L'article 61 porte sur les modalités de prise en compte dans la constitution du droit à pension, au sein du régime de la fonction publique, des disponibilités prises pour élever un enfant. Il aligne le droit à pension sur le droit à l'accès au congé parental.

Je remarque cependant l'absence d'évaluation préalable du coût du dispositif actuel et de celui de la modification apportée. Les différences des conditions d'octroi de ce congé parental entre régime de la fonction publique et régime général seraient accentuées, ce qui peut paraître contraire à l'objectif d'harmonisation retenu dans le projet de réforme des retraites. Nonobstant ces réserves, un rejet de l'article serait excessif. Je vous propose un avis favorable.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale tels que modifiés par l'Assemblée nationale. Elle décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 61.

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

Articles 45, 45 bis, 46, 47, 47 bis, 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 48 et 49

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté sans modification les crédits de la mission et ceux du compte de concours financiers. Elle a adopté sans modification les articles 45, 45 bis, 46, 47 bis, 47 quater, 48 et 49. Elle a adopté l'article 47 tel que modifié par deux amendements, l'article 47 ter tel que modifié par un amendement et l'article 47 quinquies tel que modifié par un amendement. Elle a adopté deux amendements portant articles additionnels après l'article 47. Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte de concours financiers, des articles 45, 45 bis, 46, 47 bis, 47 quater, 48 et 49. Elle confirme également sa décision de proposer au

Sénat d'adopter les articles 47, 47 ter et 47 quinquies tels que modifiés par ses amendements, et d'adopter ses deux amendements portant articles additionnels après l'article 47.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Article 50

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté sans modification les crédits de la mission, de même que l'Assemblée nationale en première délibération. L'Assemblée nationale a également adopté un article additionnel 50.

Le rapporteur spécial vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission.

L'article 50 vise à ce qu'un rapport soit remis par le Gouvernement au sujet des intérêts moratoires dus par l'État aux contribuables dans les contentieux fiscaux. Ceux-ci représentent des montants très importants pour la mission – près de 800 millions prévus pour 2022, de sorte que le rapporteur spécial vous propose d'accepter la demande de rapport et d'adopter l'article 50 sans modification.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, elle décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 50.

SANTÉ

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission n'a pas adopté les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, le rapporteur spécial vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

SÉCURITÉS

Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté sans modification les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. Les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES*Articles 51, 52 et 53*

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission et l'article 51. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par un amendement de crédits, ainsi que l'article 51, modifié par deux amendements. L'Assemblée nationale a également adopté deux articles additionnels 52 et 53.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, les rapporteurs spéciaux vous proposent de confirmer l'adoption des crédits de la mission et de l'article 51 tels que modifiés par l'Assemblée nationale.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – L'article 52, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit de demander au Gouvernement un rapport sur l'opportunité de la publication de certaines données relatives aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont le coût s'élève à plus de 10 milliards d'euros. Cela va dans le sens des recommandations de notre récent rapport, visant à rendre la prestation plus transparente. Même si c'est une demande de rapport, nous vous proposons d'adopter cet article.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – L'article 53, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2022, un rapport dressant un état des lieux des travaux menés concernant la modernisation de la délivrance de la prime d'activité et le développement d'outils de récupération automatique des données déclaratoires des bénéficiaires.

Nous vous proposons d'adopter un amendement II-12 qui supprime cet article, compte tenu, d'une part, des explications données par le Gouvernement lors de l'examen de cet amendement en séance publique, indiquant qu'au vu de l'état d'avancement de ces travaux la remise d'un tel rapport était prématurée, et, d'autre part, de la position constante de la commission des finances sur les demandes de rapport.

L'amendement est adopté.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et l'article 51, tels que modifiés par l'Assemblée nationale.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 52.

La commission décide de proposer au Sénat de supprimer l'article 53.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE*Articles 54 et 55*

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission a adopté les crédits de la mission et les articles 54 et 55. Le rapporteur spécial vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission et les articles 54 et 55.

TRAVAIL ET EMPLOI

Articles 56, 57, 58 et 59

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La commission n'a pas adopté les crédits de la mission. Elle a adopté sans modification les articles 56, 58 et 59. Elle n'a pas adopté l'article 57. Je vous propose de confirmer ces décisions.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission ni l'article 57, et d'adopter sans modification les articles 56, 58 et 59.

Projet de loi de finances pour 2022 – Examen d'une motion et d'un amendement de séance à l'article 18

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons par l'examen de la motion n° I-559, déposée par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste et tendant à opposer la question préalable. Si la motion était votée, vous le savez, le Sénat déciderait qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi. J'invite M. Bocquet à dire quelques mots de cette motion, qu'il a présentée avec M. Savoldelli.

M. Éric Bocquet. – Nous présenterons cette motion en détail cet après-midi. Disons pour l'instant qu'il s'agit peut-être d'une forme d'anticipation...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'émet un avis défavorable à cette motion.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° I-559.

M. Claude Raynal, président. – L'amendement n° I-234 porte sur l'article 18, qui concerne le prélèvement sur recettes pour l'Union européenne. Il est présenté par M. Levi et remplace le montant de 26,4 milliards d'euros par celui de 25,52 milliards d'euros.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je suis défavorable à cet amendement, même si je ne suis pas opposé à ce que nous trouvons, à terme, des contributions auprès des États membres pour financer l'opération Barkhane, d'autres pays que la France souffrant également de la menace posée par le terrorisme islamiste.

Toutefois, la manière choisie ne semble pas adéquate et représenterait un mauvais précédent. J'habite la circonscription de Robert Schuman, voisine de l'Allemagne et du Luxembourg, et je respecte trop l'Union européenne pour procéder de la sorte.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage l'avis défavorable de M. Mizzon.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-234.

Projet de loi de finances pour 2022 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Claude Raynal, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Roger Karoutchi, Bernard Delcros, Rémi Féraud et Didier Rambaud comme membres titulaires, et de MM. Vincent Segouin, Jean-Baptiste Blanc, Thierry Meignen, Mme Sylvie Vermeillet, MM. Thierry Cozic, Jean-Claude Requier et Éric Bocquet comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2022.

La réunion est close à 11 h 40.

Vendredi 19 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 – Examen des amendements de séance sur la première partie

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons aujourd'hui les amendements de séance sur la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Après l'article 7

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-785 renforce le dispositif de lutte contre la fraude, en revenant sur les pratiques d'arbitrage de dividende, mis en lumière par le fameux épisode des *CumEx Files*. La situation ne nous paraît pas satisfaisante, l'inventivité dans ce domaine ne manque pas.

L'amendement n° I-785 est adopté.

Après l'article 11

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement n° I-786 compense les pertes de recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En raison des conséquences de la crise sanitaire, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre vont être pénalisés en 2022, compte tenu du mode de calcul de cette cotisation. Cette compensation devrait coûter 482 millions d'euros, nous souhaitons maintenir un filet de sécurité.

L'amendement n° I-786 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comme d’habitude, je vous donnerai les avis sur chacun des amendements. Certains parmi vous m’ont demandé pour quelle raison nous n’avions pas poursuivi nos travaux en commission après la discussion générale en séance publique. La raison en est le délai limite pour les amendements, fixé en fin de matinée et la nécessité pour moi de tous les examiner.

Mme Christine Lavarde. – Il y a beaucoup moins d’amendements cette année.

M. Claude Raynal, président. – Un faible nombre d’amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l’article 40 de la Constitution, mais de nombreux autres sont liés à l’application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Au total, il reste 606 amendements.

Après l’article 10 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement n° I-287 rectifié *quinquies* est déclaré irrecevable en application de l’alinéa 3 *bis* l’article 44 *bis* du Règlement du Sénat. En effet, les sénateurs ne peuvent autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

L’amendement n° I-287 est déclaré irrecevable en application de l’article 44 bis du Règlement du Sénat.

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

TABLEAU DES AVIS

Motion		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-559	Défavorable

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	I-378 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-560	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-656	Défavorable

M. FÉRAUD	I-107 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-108 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Mélanie VOGEL	I-712 rect.	Demande de retrait
M. LEVI	I-365 rect. bis	Demande de retrait
M. FIALAIRE	I-375 rect.	Demande de retrait
Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-681 rect. bis	Défavorable
Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-682 rect. bis	Sagesse
Mme Mélanie VOGEL	I-711 rect.	Défavorable
M. LECONTE	I-61 rect.	Demande de retrait
M. LECONTE	I-62 rect. bis	Défavorable
M. CHASSEING	I-514 rect. quater	Demande de retrait
M. HENNO	I-776 rect.	Demande de retrait
M. GOLD	I-231 rect.	Demande de retrait
M. TEMAL	I-184 rect.	Défavorable
M. TEMAL	I-285 rect. quater	Défavorable
M. LECONTE	I-142 rect.	Sagesse
Mme Nathalie DELATTRE	I-374 rect.	Demande de retrait
Mme SOLLOGOUB	I-614 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme GUILLOTIN	I-279 rect.	Avis du Gouvernement
M. TEMAL	I-290 rect. quinquies	Défavorable

Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme FÉRAT	I-14 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-607 rect.	Défavorable
M. RAYNAL	I-121 rect.	Défavorable
Mme LOISIER	I-778 rect.	Défavorable
Mme Gisèle JOURDA	I-120 rect.	Favorable
Mme GUILLOTIN	I-282 rect.	Favorable si rectifié
Mme PAOLI-GAGIN	I-315 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	I-777 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme Mélanie VOGEL	I-709	Défavorable

Article additionnel après Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LOZACH	I-105 rect.	Demande de retrait

Article 3 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-608	Défavorable
M. LUREL	I-148 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-317 rect.	Demande de retrait
M. MANDELLI	I-703	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-316 rect. bis	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-674	Demande de retrait

Article additionnel après Article 3 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Pascal MARTIN	I-216 rect. bis	Demande de retrait
Mme Valérie BOYER	I-240	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	I-238 rect.	Demande de retrait
M. GUÉRINI	I-450 rect.	Demande de retrait

Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	I-75 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-318 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-323 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. Jean-Michel ARNAUD	I-87 rect. ter	Avis du Gouvernement
Mme BLATRIX CONTAT	I-129 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme BLATRIX CONTAT	I-191 rect. ter	Défavorable
M. CAPUS	I-327 rect. bis	Défavorable
M. CAPUS	I-326 rect. bis	Défavorable
Mme BLATRIX CONTAT	I-93 rect. quater	Défavorable
M. CAPUS	I-325 rect. ter	Défavorable
M. Patrice JOLY	I-128 rect.	Défavorable

Mme BRULIN	I-515	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-743	Défavorable

Article 4 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-609	Défavorable
M. LABBÉ	I-760	Défavorable

Article additionnel après Article 4 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme FÉRAT	I-13 rect. bis	Défavorable
M. MONTAUGÉ	I-15 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-358 rect. bis	Défavorable
M. LOUAULT	I-390 rect. quinquies	Défavorable
M. PLA	I-403 rect. bis	Défavorable
M. MENONVILLE	I-224	Défavorable
M. PLA	I-425 rect.	Défavorable
Mme FÉRAT	I-510 rect.	Défavorable
M. MONTAUGÉ	I-16 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-359 rect. bis	Défavorable
M. LOUAULT	I-391 rect. quinquies	Défavorable
M. PLA	I-404 rect. bis	Défavorable
M. TISSOT	I-136 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	I-638 rect. bis	Demande de retrait

M. LABBÉ	I-768 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-767 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-766 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-361 rect. bis	Défavorable
M. LOUAULT	I-393 rect. quinquies	Défavorable
M. PLA	I-406 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-601 rect.	Défavorable
M. LAFON	I-490 rect. quinquies	Avis du Gouvernement
M. LABBÉ	I-761 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-341 rect. bis	Demande de retrait
M. LOUAULT	I-392 rect. quater	Sagesse
M. PLA	I-405 rect.	Sagesse
M. CAPUS	I-360 rect. bis	Sagesse
Mme Nathalie DELATTRE	I-57 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-355 rect. bis	Demande de retrait
M. LOUAULT	I-387 rect. quinquies	Demande de retrait
M. PLA	I-400 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-58 rect.	Sagesse
M. CAPUS	I-356 rect. ter	Sagesse
M. LOUAULT	I-388 rect. quinquies	Sagesse
M. PLA	I-401 rect.	Sagesse
Mme Nathalie DELATTRE	I-59 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-357 rect. ter	Défavorable

M. LOUAULT	I-389 rect. quinquies	Défavorable
M. PLA	I-402 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	I-755 rect.	Demande de retrait
Mme VERMEILLET	I-76 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-600	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-634	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-635	Défavorable
M. BOCQUET	I-599	Défavorable
M. FÉRAUD	I-172 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-647 rect.	Demande de retrait
M. TISSOT	I-422 rect.	Avis du Gouvernement
Mme FÉRAT	I-511 rect.	Avis du Gouvernement
M. TISSOT	I-423 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme FÉRAT	I-512 rect.	Avis du Gouvernement

Article 4 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-610	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-329 rect. bis	Demande de retrait

Article 4 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-611	Défavorable

Article additionnel après Article 4 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-567	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-633	Défavorable
M. BOCQUET	I-564	Défavorable
M. FÉRAUD	I-123 rect.	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-130 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-562 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-651 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-563 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-631 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-581 rect.	Défavorable
M. PARIGI	I-307 rect. bis	Défavorable
M. IACOVELLI	I-495 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-140 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-568	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-632	Défavorable
M. FÉRAUD	I-141 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-328 rect.	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-494	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-779 rect. bis	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-644 rect.	Défavorable
M. PARIGI	I-301 rect.	Défavorable
M. PARIGI	I-302 rect.	Défavorable
M. PARIGI	I-306 rect.	Défavorable
M. PARIGI	I-304 rect. bis	Défavorable

M. PARIGI	I-300 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-383 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-228	Demande de retrait
M. LEVI	I-242 rect.	Demande de retrait
Mme PROCACCIA	I-252	Demande de retrait
M. REQUIER	I-380 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-139 rect. ter	Défavorable
M. REQUIER	I-456 rect. bis	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-649 rect.	Défavorable
M. SALMON	I-695 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-161 rect. bis	Défavorable
M. FÉRAUD	I-178 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BILHAC	I-274 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme VERMEILLET	I-77 rect. bis	Sagesse
M. CAPUS	I-343 rect. ter	Sagesse
M. BOCQUET	I-573	Défavorable
M. FÉRAUD	I-125 rect.	Défavorable
M. SALMON	I-688	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-516	Défavorable
M. FÉRAUD	I-122 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-629	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-630	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-347 rect. ter	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-685 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-461 rect.	Défavorable

Article 4 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-627	Favorable

Article additionnel après Article 4 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. THÉOPHILE	I-419 rect.	Défavorable
M. THÉOPHILE	I-420 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-70	Sagesse
Mme CONCONNE	I-69	Défavorable
M. LUREL	I-478	Défavorable
M. LUREL	I-477	Défavorable
M. LUREL	I-479	Défavorable
Mme CONCONNE	I-71	Défavorable
M. LUREL	I-476	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	I-72	Défavorable
Mme JASMIN	I-63 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-475	Défavorable
Mme JASMIN	I-64 rect.	Défavorable
Mme JASMIN	I-65 rect.	Demande de retrait
Mme JASMIN	I-73 rect.	Avis du Gouvernement
Mme CONCONNE	I-187 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-188 rect.	Défavorable
M. PATIENT	I-616	Défavorable
M. PATIENT	I-617	Défavorable
M. LUREL	I-482	Défavorable
M. LUREL	I-186 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-480	Demande de retrait

Mme DINDAR	I-74 rect.	Demande de retrait
M. LUREL	I-101 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-640 rect.	Demande de retrait
M. LUREL	I-481	Défavorable
M. LUREL	I-485	Défavorable
M. LUREL	I-487	Défavorable

Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-612	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-744	Défavorable
M. CAPUS	I-330 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-331 rect. bis	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-659	Défavorable
M. CANÉVET	I-660	Sagesse

Article additionnel après Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-622	Avis du Gouvernement
Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-684 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-335 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-770	Défavorable

Article additionnel après Article 5 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	I-467	Avis du Gouvernement

Article 5 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-613	Demande de retrait

Article additionnel après Article 5 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-650	Défavorable
M. BOCQUET	I-548	Défavorable
M. FÉRAUD	I-138 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-549	Défavorable
M. FÉRAUD	I-137 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-547	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-319 rect. ter	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-320 rect. ter	Demande de retrait

Article additionnel après Article 5 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELCROS	I-464 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BLATRIX CONTAT	I-218 rect. ter	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-217 rect. ter	Demande de retrait

Mme BLATRIX CONTAT	I-219 rect. ter	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-583 rect.	Défavorable
Mme BILLON	I-474 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-353 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-55 rect.	Défavorable
M. LOUAULT	I-385 rect. quater	Défavorable
M. PLA	I-398 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-582 rect.	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	I-615 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-332 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-333 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-56 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-354 rect. bis	Défavorable
M. LOUAULT	I-386 rect. quinquies	Défavorable
M. PLA	I-399 rect.	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-79 rect.	Défavorable
M. LEVI	I-241 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-115 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-110 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-636	Défavorable
M. FÉRAUD	I-111 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-570	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-466	Sagesse
M. FÉRAUD	I-112 rect.	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-493	Sagesse

M. LABBÉ	I-769	Défavorable
Mme BILLON	I-473	Demande de retrait
Mme BILLON	I-471 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-569	Défavorable
M. FÉRAUD	I-113 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-637	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-643 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-574 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-561 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-645 rect.	Défavorable
M. COZIC	I-109 rect. bis	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-653 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-654 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-655 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-114 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-576 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-117 rect. bis	Défavorable
M. FÉRAUD	I-118 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-571 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-116 rect. bis	Défavorable
M. Patrice JOLY	I-127 rect. bis	Demande de retrait
Mme DEROCHE	I-85 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. FÉRAUD	I-181 rect. bis	Avis du Gouvernement

Mme PAOLI-GAGIN	I-351 rect. ter	Demande de retrait
Mme DEROCHE	I-86 rect. bis	Demande de retrait

Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	I-661	Demande de retrait

Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PAOLI-GAGIN	I-334 rect. ter	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-431 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	I-750 rect.	Favorable si rectifié
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-652 rect.	Favorable si rectifié
M. BOCQUET	I-747 rect.	Demande de retrait

Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. TABAROT	I-414	Favorable
M. CANÉVET	I-657	Demande de retrait

M. TABAROT	I-415	Favorable
-------------------	-------	------------------

Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	I-541 rect.	Favorable
Mme PROCACCIA	I-538 rect. ter	Favorable
M. FERNIQUE	I-726 rect. bis	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-671	Avis du Gouvernement
M. TABAROT	I-417	Sagesse
M. TABAROT	I-416	Demande de retrait
Mme de MARCO	I-430 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-168 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	I-164 rect. bis	Défavorable
M. JACQUIN	I-165 rect. bis	Défavorable
M. FERNIQUE	I-728 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-586 rect.	Défavorable
M. GONTARD	I-752 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-222	Demande de retrait
M. PLA	I-424 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	I-166 rect.	Défavorable
M. FERNIQUE	I-722 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-584	Défavorable
M. GONTARD	I-775 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-162 rect.	Défavorable
M. FERNIQUE	I-723 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-220	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BILHAC	I-376 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-577 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	I-408	Défavorable
M. TEMAL	I-284 rect. ter	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-589	Défavorable
M. DEVINAZ	I-171 rect.	Défavorable
M. DANTEC	I-513	Défavorable

Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LABBÉ	I-765	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	I-381 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-746	Demande de retrait

Article 8 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-626	Favorable
Le Gouvernement	I-625	Favorable
M. BOCQUET	I-748	Défavorable
M. MANDELLI	I-705	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LABBÉ	I-772	Défavorable
M. BOCQUET	I-565	Défavorable
M. DANTEC	I-407	Défavorable
M. BOCQUET	I-585	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-648	Défavorable
M. GONTARD	I-753	Défavorable
M. BILHAC	I-270 rect.	Défavorable
M. REQUIER	I-232 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-267	Demande de retrait
M. REQUIER	I-449 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-233 rect.	Demande de retrait
M. Stéphane DEMILLY	I-254 rect.	Favorable si rectifié
M. FÉRAUD	I-155 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-588	Défavorable
M. BOCQUET	I-587	Défavorable
M. FERNIQUE	I-721 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-566	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-506 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-349 rect.	Demande de retrait

M. Joël BIGOT	I-176 rect.	Demande de retrait
M. KERN	I-201 rect. bis	Demande de retrait
M. BILHAC	I-275 rect.	Demande de retrait
Mme BILLON	I-438 rect. ter	Demande de retrait
M. KERN	I-202 rect. bis	Demande de retrait
M. BILHAC	I-276 rect.	Demande de retrait
M. MICHAU	I-367	Demande de retrait
Mme BILLON	I-439 rect. ter	Demande de retrait
M. BILHAC	I-277 rect.	Demande de retrait
M. MICHAU	I-368	Demande de retrait
Mme BILLON	I-440 rect. bis	Demande de retrait
M. GONTARD	I-717	Demande de retrait
M. KERN	I-205 rect. bis	Sagesse
M. MICHAU	I-369	Sagesse
Mme BILLON	I-443 rect. ter	Sagesse
M. GOLD	I-740 rect. bis	Sagesse
M. KERN	I-206 rect. bis	Défavorable
Mme BILLON	I-444 rect. ter	Défavorable
M. KERN	I-211 rect. bis	Défavorable
M. CHASSEING	I-409 rect. quater	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-298 rect. bis	Demande de retrait
M. TISSOT	I-421 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-203 rect. bis	Demande de retrait

Mme BILLON	I-441 rect. ter	Demande de retrait
M. GOLD	I-739 rect. bis	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-250 rect.	Demande de retrait
M. KERN	I-200 rect. bis	Défavorable
M. MICHAU	I-314	Défavorable
Mme BILLON	I-437 rect. ter	Défavorable
M. MICHAU	I-780 rect.	Demande de retrait
Mme MALET	I-38	Demande de retrait
M. BILHAC	I-278 rect.	Défavorable
M. CALVET	I-395	Favorable
Mme PRÉVILLE	I-462 rect. bis	Défavorable
M. FERNIQUE	I-724 rect. bis	Défavorable
M. CANÉVET	I-675 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-658 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-662 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-156 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-604 rect.	Défavorable
M. KERN	I-210 rect. bis	Défavorable
M. KERN	I-196 rect. bis	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-294 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-338 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-668 rect.	Demande de retrait
M. KERN	I-195 rect. bis	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-293 rect.	Demande de retrait
Mme PAOLI-GAGIN	I-336 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	I-667 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	I-716 rect.	Demande de retrait

M. KERN	I-209 rect. bis	Défavorable
M. TISSOT	I-158 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-157 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-452 rect.	Demande de retrait
M. MARIE	I-507 rect. ter	Demande de retrait
Mme SAINT-PÉ	I-543 rect.	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	I-433 rect.	Demande de retrait
M. TISSOT	I-174 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-759	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-606 rect.	Demande de retrait
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-707	Demande de retrait
M. DANTEC	I-1 rect.	Favorable
M. CALVET	I-396	Favorable
M. GOLD	I-735 rect. bis	Favorable
M. KERN	I-198 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme BLATRIX CONTAT	I-432	Favorable si rectifié
Mme BILLON	I-435 rect. ter	Favorable si rectifié
M. JACQUIN	I-413	Demande de retrait
M. KERN	I-199 rect. bis	Demande de retrait
Mme BILLON	I-436 rect. ter	Demande de retrait
M. KERN	I-204 rect. bis	Demande de retrait
Mme BILLON	I-442 rect. ter	Demande de retrait
M. KERN	I-208 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-292 rect.	Défavorable
M. FERNIQUE	I-733 rect.	Défavorable

Mme FÉRAT	I-509 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-605 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-309 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-213 rect. bis	Demande de retrait

Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-623	Défavorable
M. CUYPERS	I-2 rect.	Sagesse
M. MOGA	I-742 rect. bis	Sagesse
Mme Sylvie ROBERT	I-448	Avis du Gouvernement
M. DECOOL	I-745 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	I-197 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	I-265	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-295 rect.	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-339 rect. bis	Défavorable
M. CANÉVET	I-669 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-596 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-646	Défavorable
M. GONTARD	I-713 rect.	Demande de retrait
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-676	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-758	Avis du Gouvernement

M. JACQUIN	I-169 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-590	Défavorable
M. FERNIQUE	I-720 rect.	Défavorable
M. FÉRAUD	I-170 rect.	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-719 rect.	Demande de retrait
M. TABAROT	I-418	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-718	Demande de retrait
M. FERNIQUE	I-732 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	I-175 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-281 rect.	Demande de retrait
Mme FÉRET	I-192 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-280 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-763	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-553	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-377 rect. bis	Défavorable
M. LABBÉ	I-762	Défavorable
M. LABBÉ	I-764	Défavorable
M. CARDON	I-620 rect. ter	Demande de retrait
M. CARDON	I-621 rect. ter	Défavorable
M. BOCQUET	I-575	Défavorable
Mme CONCONNE	I-147 rect. bis	Défavorable

Article 9 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAMBAUD	I-751	Favorable

Article 9 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-592 rect.	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	I-100 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-502	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 9 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	I-193 rect. ter	Demande de retrait
M. GONTARD	I-715 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-598 rect.	Demande de retrait
M. PARIGI	I-308 rect.	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	I-98 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-500	Demande de retrait
M. SALMON	I-692	Demande de retrait
M. Jean-Michel ARNAUD	I-472 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-152 rect.	Sagesse
Mme ARTIGALAS	I-99 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-501	Demande de retrait
M. SALMON	I-693	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-180 rect. bis	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-260 rect. bis	Demande de retrait
Le Gouvernement	I-624	Sagesse
Mme LÉTARD	I-261 rect. bis	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-642 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. VAUGRENARD	I-179 rect. ter	Avis du Gouvernement

Article 9 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUREL	I-189 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-190 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 9 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	I-143 rect.	Défavorable
M. VAUGRENARD	I-132 rect. bis	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-503 rect.	Demande de retrait
M. SALMON	I-697 rect.	Demande de retrait
M. VAUGRENARD	I-133 rect. bis	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-259 rect. bis	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-641 rect. bis	Demande de retrait
M. IACOVELLI	I-496 rect.	Demande de retrait
Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-683 rect.	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	I-97 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LÉTARD	I-258 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-499	Avis du Gouvernement
Mme ARTIGALAS	I-96 rect.	Favorable
Mme LÉTARD	I-257 rect.	Favorable
Mme LIENEMANN	I-498	Favorable
M. BOCQUET	I-595 rect.	Défavorable
M. SALMON	I-690 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-597	Défavorable

M. SALMON	I-698	Demande de retrait
Mme BILLON	I-754 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-297 rect. bis	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-504 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-686 rect.	Défavorable

Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	I-92	Demande de retrait
M. LUREL	I-486	Défavorable

Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SALMON	I-699	Défavorable
M. COZIC	I-459	Demande de retrait

Article 10 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-518	Demande de retrait
M. MAUREY	I-247 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 10 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Mélanie VOGEL	I-708	Défavorable
M. TEMAL	I-287 rect. quinquies	Irrecevable

Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-519	Défavorable
M. DANTEC	I-263	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-520	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-522	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-521	Défavorable
M. BILHAC	I-379 rect. bis	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-523	Favorable
M. FERNIQUE	I-727 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARIE	I-182 rect.	Défavorable
M. BILHAC	I-271 rect.	Défavorable
M. GOLD	I-451 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	I-397 rect. bis	Défavorable
Mme de CIDRAC	I-251 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	I-268 rect.	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-528	Défavorable
Mme SCHILLINGER	I-491 rect.	Avis du Gouvernement
Mme SCHILLINGER	I-492 rect.	Avis du Gouvernement
Mme SCHILLINGER	I-773	Avis du Gouvernement
Mme VERMEILLET	I-81 rect. bis	Sagesse
M. SAVOLDELLI	I-527	Défavorable
M. TEMAL	I-149 rect. bis	Défavorable

M. MIZZON	I-363 rect.	Défavorable
M. REQUIER	I-457 rect. bis	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-537	Défavorable
M. BILHAC	I-371 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-526	Demande de retrait
Mme BRULIN	I-525	Demande de retrait
M. MIZZON	I-362 rect.	Demande de retrait
Mme BRULIN	I-529	Demande de retrait

Article 11 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-530	Défavorable
M. DELCROS	I-470 rect. bis	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	I-352 rect. ter	Défavorable
M. BILHAC	I-372 rect. bis	Défavorable
M. DELCROS	I-469 rect. bis	Défavorable
M. MARIE	I-183 rect. bis	Défavorable
M. BILHAC	I-373 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 11 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-517	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-677	Défavorable
M. THÉOPHILE	I-60 rect.	Avis du Gouvernement

Mme JASMIN	I-67 rect.	Avis du Gouvernement
Mme JASMIN	I-68 rect.	Avis du Gouvernement
M. MARIE	I-50 rect. ter	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	I-84 rect.	Demande de retrait
M. MARIE	I-52 rect. quater	Défavorable
Mme VERMEILLET	I-80 rect.	Demande de retrait
M. COZIC	I-458	Demande de retrait
M. POINTEREAU	I-244 rect.	Demande de retrait
M. FÉRAUD	I-119 rect.	Défavorable

Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-531	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-532	Défavorable
M. MIZZON	I-782 rect.	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-533	Défavorable

Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BILHAC	I-269 rect.	Sagesse
Mme VERMEILLET	I-82 rect.	Sagesse
M. MARIE	I-150 rect.	Sagesse
M. PARIGI	I-299 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	I-246 rect.	Demande de retrait
M. MONTAUGÉ	I-253 rect.	Demande de retrait
M. PARIGI	I-303	Demande de retrait

Article additionnel après Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELCROS	I-465 rect.	Demande de retrait

Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. FÉRAUD	I-151 rect.	Demande de retrait
M. JACQUIN	I-410	Demande de retrait
M. KERN	I-212 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	I-264	Défavorable
M. BOCQUET	I-556	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-557	Demande de retrait
M. PATIENT	I-618	Avis du Gouvernement
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-680	Défavorable
M. BOCQUET	I-550	Défavorable
Mme CARLOTTI	I-364 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-554 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-555 rect.	Défavorable

Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-546	Demande de retrait

M. ASSOULINE	I-106 rect.	Demande de retrait
--------------	-------------	---------------------------

Article additionnel après Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-558 rect.	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	I-102 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-552 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-551	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	I-447 rect.	Sagesse
M. MARIE	I-134 rect. bis	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	I-104 rect. bis	Sagesse

La réunion est close à 14 h 15.

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

Mardi 9 novembre 2021

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

**Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de M. Éric Dupond-Moretti,
garde des sceaux, ministre de la justice**

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le garde des sceaux, nous vous accueillons dans le cadre de nos travaux sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, et plus spécifiquement sur la mission « Justice », dont vous avez la responsabilité.

Le fonctionnement de la justice est, vous le savez, au centre des préoccupations de la commission des lois, et nos rapporteurs pour avis ont à cœur d'examiner les propositions que vous faites pour l'exercice budgétaire 2022. Agnès Canayer et Dominique Vérien sont rapporteurs pour avis des programmes « justice judiciaire » et « accès au droit » sur la mission « justice » ; Maryse Carrère, dont je vous prie d'excuser l'absence, est rapporteure pour avis du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » et Alain Marc rapporteur pour avis du programme « Administration pénitentiaire ». Antoine Lefèvre participe également à cette audition en tant que rapporteur spécial de la commission des finances.

Avant de vous laisser la parole pour présenter votre budget, permettez-moi de vous faire observer la réponse tardive de la Chancellerie aux questionnaires budgétaires que nous vous avons transmis en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), Antoine Lefèvre y reviendra sans doute. Il serait souhaitable à l'avenir que la date limite prévue par la LOLF soit respectée pour le bon examen des crédits.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. – Vous avez raison, monsieur le président, et je ne peux que vous présenter mes excuses pour ce retard totalement indépendant de ma volonté.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous en remercie, monsieur le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Avec 0,5 milliard d'euros de crédits au-delà de la trajectoire prévue par la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), le budget que j'ai l'honneur et la fierté de vous présenter a non seulement le mérite de respecter la programmation votée par le Parlement en 2019, mais également d'aller au-delà pour rapprocher – enfin ! – la France des standards européens. C'était devenu un impératif au regard notamment des constats que j'ai pu dresser après trente-cinq années passées, comme avocat, à sillonner la France dans ses tribunaux et ses prisons ; c'était l'un de mes objectifs en devenant garde des sceaux et ce sera demain une réalité grâce à vous si vous acceptez bien sûr de voter ce budget.

L'amélioration de la situation de la justice de notre pays nécessite une sorte d'union sacrée dans laquelle nous devrions tous nous retrouver. C'est pourquoi je remercie particulièrement la commission des finances du Sénat, en particulier son rapporteur spécial,

Antoine Lefèvre, d'avoir adopté mercredi dernier les crédits de la mission « Justice » pour 2022.

L'ancien avocat que je suis, qui a vu des années durant l'institution judiciaire sombrer dans la « clochardisation », pour reprendre les mots de l'un de mes prédécesseurs, Jean-Jacques Urvoas, sait combien le projet de budget que nous portons est une réponse forte aux attentes de la communauté judiciaire et de nos concitoyens.

Après une augmentation de 8 % en 2021, le ministère bénéficiera de nouveau d'une hausse de 8 % en 2022 – c'est un doublé historique –, soit 660 millions d'euros supplémentaires qui viendront renforcer le service public de la justice, ce qui correspond au total à 1,3 milliard d'euros de crédits en deux ans. Sur le quinquennat, l'effort représente une hausse de plus de 30 %.

À cet effort en crédits s'ajoute un renfort en emplois, avec le recrutement inégalé de 3 450 personnels en douze mois. Au total, ce sont 7 400 emplois qui auront été créés en cinq ans, portant le nombre total de personnels du ministère à plus de 90 000. Entre 2017 et 2022, plus de 650 magistrats ont été recrutés, faisant passer le taux de vacance de 6 % à moins de 1 %, c'est-à-dire un taux résiduel. Dans la même période, on dénombre 850 greffiers supplémentaires, 4 500 emplois en plus pour l'administration pénitentiaire, et 340 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Notre réponse est claire et la volonté du Gouvernement est sans faille : nous avons tout fait pour donner à la justice les moyens non seulement de sortir du dénuement, mais encore d'envisager résolument la justice du XXI^e siècle.

En 2022, nous conforterons et nous amplifierons les projets lancés en 2021, au premier rang desquels la justice de proximité, celle qui permet d'être plus proche des territoires qui vous sont si chers, et au plus proche, bien sûr, des citoyens, grâce notamment aux « point-justice », aux audiences foraines, par exemple, à Villeneuve-sur-Lot, Gien ou Louviers. Ce dispositif est rendu possible par l'engagement des délégués du procureur, dont nous avons doublé les moyens alloués aux vacations, et grâce aux 2 100 emplois publics créés pour que la justice soit plus humaine, plus rapide, plus tangible. Concrètement, ce sont 600 juristes assistants et assistants spécialisés supplémentaires qui viennent former une véritable équipe autour du magistrat. De plus, 1 200 renforts viennent déjà soulager les greffiers, qui sont, j'y insiste, un rouage absolument essentiel de la chaîne judiciaire. En outre, plusieurs centaines de magistrats honoraires et de magistrats à titre temporaire peuvent désormais faire jusqu'à 300 vacations par an – leur concours est essentiel.

La justice de proximité se verra dotée de 50 millions d'euros de plus qu'en 2021, soit un total de 252 millions d'euros en 2022. Nous lui donnons ainsi la possibilité de rendre une justice plus proche, plus réactive grâce à des moyens de fonctionnement renforcés. Les frais de justice sont ainsi en hausse de 32 % en deux ans, pour un total de 158 millions d'euros supplémentaires, dont je veux souligner les points suivants.

Nous avons revalorisé les délégués du procureur : l'effort de 28 millions d'euros consenti en 2021 sera reconduit en 2022. Nous avons également revalorisé tout récemment la tarification des expertises psychiatriques et psychologiques, avec, au surplus, la prise en charge des cotisations sociales, soit un effort budgétaire total de 20 millions d'euros. Nous renforçons les structures médico-judiciaires, en y consacrant 20 millions d'euros. À cet égard, je remercie le Premier ministre de les avoir mises à l'honneur à Lorient le 28 octobre dernier.

Nous allons procéder très prochainement à la revalorisation des enquêtes sociales rapides, avec près de 10 millions d'euros d'investissement pour une justice plus rapide et de meilleure qualité.

L'accès au droit et l'aide juridictionnelle sont, par définition, si j'ose dire, indissociables de la justice de proximité. En deux ans, ce sont 150 millions d'euros de crédits supplémentaires qui auront été déployés en la matière, dont 95 millions d'euros pour la seule année 2022 et une augmentation de 15 % pour la seule aide juridictionnelle. Nous avons pris l'engagement de procéder à une hausse progressive de l'aide juridictionnelle ; nous tenons parole avec cette deuxième marche de revalorisation de 2 euros de l'unité de valeur. Bien sûr, l'aide aux victimes n'est pas oubliée, avec 8 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit une hausse de 25 % en un an. Nous donnons ainsi les moyens de déployer autant de téléphones grave danger (TGD) que de besoin.

L'accès au droit passe aussi par près de 2 000 « points-justice » répartis sur tout le territoire, avec 10 000 réponses pénales hors les murs chaque mois, et le recours à la médiation se développe. C'est là une justice humaine, une vision de la justice qui m'est chère, et ce projet de budget permet de poursuivre cet effort.

L'année 2022 ne doit être ni une année d'attente ni une année de vaines promesses. Elle doit au contraire être une année de nouvelles impulsions et de nouvelles ambitions concrètes et tangibles.

Nouvelles impulsions avec l'accélération de la mise en œuvre du programme de construction de 15 000 places de prison, ce qui portera à 75 000 le nombre total de places disponibles en 2027. La mise en chantier des 7 000 premières places est lancée. En 2022, elles seront livrées ; d'ailleurs, certaines d'entre elles le sont d'ores et déjà ; je pense en particulier au centre pénitentiaire de Lutterbach, qui va connaître dans les jours qui viennent un transfèrement important de quelque 350 détenus, ainsi, évidemment, que des personnels pénitentiaires. Quatorze opérations sont en chantier dans toute la France, à Caen, au Mans, à Avignon, à Draguignan ou encore à Troyes, par exemple. Je tiens naturellement à votre disposition la preuve tangible – des photos – de l'existence de ces chantiers, qui sont en cours de finalisation.

Le deuxième volet, de 8 000 places, est résolument engagé : 16 opérations pénitentiaires sont désormais identifiées sur des sites précis, les concertations locales et les études préalables sont lancées. Je tiens là encore à votre disposition les adresses de ces centres. Qu'il me soit permis ici de saluer l'esprit républicain des maires qui accueillent et soutiennent ces projets – je pense notamment aux élus de Caen ou d'Angers – et de remercier toutes les sénatrices et tous les sénateurs qui accompagnent dans leur territoire l'installation de ces projets essentiels pour l'avenir de notre pays.

En 2022, ce sont ainsi plus de 400 millions d'euros qui seront budgétés pour la réalisation du programme « 15 000 », et 636 millions d'euros seront dévolus à l'immobilier pénitentiaire, soit une hausse de 62 % en deux ans.

Nouvelles ambitions ensuite, avec un grand plan d'investissement pénitentiaire pour la sécurisation des établissements, la numérisation de leur fonctionnement et les conditions de détention. Concrètement, cela représente 45 millions d'euros supplémentaires pour la sécurisation dite « 360° » des établissements, 35 millions pour simplifier le suivi de la détention, favoriser la réinsertion des détenus et développer le travail en détention. Nous

financerons ainsi le statut du détenu travailleur, pour attirer de nouveau les entreprises dans les prisons. Nous consacrerons également 20 millions d'euros au déploiement du système d'alerte géolocalisé.

Nouvelles impulsions encore pour la transformation numérique du ministère, avec 205 millions d'investissements informatiques, soit une hausse de 69 millions d'euros en deux ans pour faire aboutir des projets comme la procédure pénale numérique (PPN), un chantier absolument majeur pour faire entrer la justice dans le XXI^e siècle. Les services de la PPN seront disponibles dans toutes les juridictions de France d'ici à décembre 2023, et 52 d'entre eux le seront dès le début de l'année prochaine. D'autres projets essentiels concernent la télé-audience, qui se verra doter de 8 millions d'euros d'investissements, ou la plateforme TIG 360°.

Le projet de budget pour 2022 n'oublie pas la protection judiciaire de la jeunesse qui bénéficie, en deux ans, de 95 millions d'euros de crédits supplémentaires, des crédits essentiels pour accompagner la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs, comme nous nous y étions engagés lors de nos débats.

J'ai coutume de le dire, la justice, c'est avant tout des femmes et des hommes engagés au service de nos concitoyens. C'est pourquoi le projet de budget pour 2022 n'oublie pas non plus les agents du ministère. Ainsi, 65 millions d'euros de crédits sont fléchés pour reconnaître leur mobilisation et améliorer leur protection sociale.

Telles sont les grandes lignes et les grandes priorités de la mission « Justice ». Je répondrai naturellement avec plaisir et de manière la plus complète possible à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit. – Nous nous félicitons cette année encore de l'augmentation du budget de la justice, que vous qualifiez d'« historique » avec un effort en crédits et un renfort en emplois. J'aimerais avoir quelques précisions toutefois sur les effectifs et l'emploi dans les juridictions.

Le recrutement massif de contractuels au cours de ces deux dernières années a vocation à alléger la charge de travail des juridictions, réduire les stocks et délais de jugement pour redonner confiance dans la justice. Seul un Français sur deux a aujourd'hui confiance en l'institution judiciaire.

D'après les chiffres dont nous disposons, le taux de contractuels s'élève désormais à 10 % des effectifs totaux, magistrats et fonctionnaires confondus. Nous nous interrogeons sur leur devenir. Allez-vous pérenniser ces contractuels au terme de leur contrat ? Si oui à quelles conditions ?

Le taux de vacance des postes de greffiers est aujourd'hui proche des 6 %. Pensez-vous qu'une nouvelle loi de programmation sera nécessaire pour permettre le comblement de ces vacances ?

Le taux de vacance de postes de magistrats est, quant à lui, résiduel. Nous constatons toutefois qu'il n'existe toujours pas de référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats. Quelles sont vos pistes de réflexion en la matière ?

Concernant l'organisation judiciaire, menez-vous une réflexion sur le rôle de chaque membre de l'équipe autour du magistrat ?

Enfin, pouvez-vous nous donner des éléments d'information sur les états généraux de la justice et les conséquences qu'ils pourraient avoir sur le projet de budget pour 2022 ?

Mme Dominique Vérien, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit. – Je m'associe aux remarques préliminaires de ma collègue. Je vous parlerai cette année non pas de Cassiopée, mais du projet Portalis, qui a fait l'objet d'un audit de la direction interministérielle du numérique en 2020. Pouvez-vous nous indiquer, dans les grandes lignes, les conclusions de cet audit et quelles conséquences vous en avez tirées pour la conduite du projet à l'avenir quant à la gouvernance, au calendrier et aux objectifs ?

Le justiciable a-t-il aujourd'hui accès à son dossier *via* Portalis dans toutes les juridictions ?

D'après nos informations, la partie « applicatif métier » du projet serait déployée en 2022, d'abord pour les conseils de prud'hommes, puis pour le contentieux des affaires familiales. Pouvez-vous nous présenter en quelques mots l'objet de cet applicatif, ainsi que les évolutions concrètes pour les greffiers et les magistrats ? Pouvez-vous aussi nous expliquer la priorité donnée aux conseils de prud'hommes ?

Sur les frais de justice, vous nous avez expliqué que les augmentations sont liées à des réformes structurelles. Pour autant, vous fixez un objectif de dépense moyenne, pour 2023, de 330 euros par affaire, contre 461 euros en 2021 et 374 euros en 2019. Cette estimation est-elle réaliste ?

À cet égard, pouvez-vous nous indiquer quand la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) sera considérée comme ayant atteint sa pleine montée en charge, et nous donner le montant moyen annuel des économies réalisées grâce à sa création ?

Enfin, *quid* de l'organisation des « points-justice », en lien avec les tribunaux judiciaires ?

M. Alain Marc, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l'administration pénitentiaire. – Je m'associe aux propos de mes collègues et je salue l'augmentation des crédits alloués au ministère de la justice.

Au-delà des 15 000 places de prison qui seront livrées ou envisagées – on sait les difficultés rencontrées pour les créer –, l'objectif est-il de favoriser une réponse pénale plus sévère avec des peines d'emprisonnement plus nombreuses, d'améliorer les conditions de détention ou de poursuivre simultanément ces deux objectifs ?

Par ailleurs, savez-vous combien de détenus ont déposé un recours pour conditions indignes de détention sur le fondement de la loi du 8 avril 2021, qui résulte d'une proposition de loi du président François-Noël Buffet ?

Enfin, j'évoquerai un sujet qui me tient particulièrement à cœur : je m'étonne du manque d'évaluation de l'impact de l'activité de l'administration pénitentiaire sur le risque de récidive par exemple et sur les chances de réinsertion – cette question a souvent été pointée comme une lacune. Comment peut-on piloter un ministère sans avoir un outil évaluatif au sein

du ministère ou à l'extérieur ? Un travail de recherche en sociologie par exemple serait de nature à éclairer la politique à mener dans les années à venir. Je sais que vous avez dû faire face à l'urgence de recruter, mais, dans toute politique – nous sommes les uns et les autres soucieux de l'argent public –, il importe de disposer d'une évaluation assez fine des dispositifs mis en place.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – La commission des finances a examiné la semaine dernière les crédits de la mission « Justice » proposés pour 2022. Avant toute chose, je tiens à vous faire part des difficultés que j'ai rencontrées pour obtenir les réponses au questionnaire budgétaire envoyé en juillet dernier, pour lequel la LOLF fixe le 10 octobre comme date limite pour transmettre les réponses. Or, je n'ai reçu l'essentiel de celles-ci qu'une semaine avant l'examen du budget par la commission des finances, ce qui nous a fait perdre un temps précieux pour la préparation de nos auditions. Je le souligne toutefois, lorsque j'ai eu l'occasion d'interpeller directement votre cabinet, il a alors répondu rapidement.

Cela étant dit, j'ai eu l'occasion de rappeler en commission que le projet de budget permettait de « sanctuariser » les moyens du ministère de la justice, en reconduisant une nouvelle hausse de 8 %, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », après une année 2021 marquée par une augmentation de même ampleur. Cette consolidation des moyens de la justice me semble pleinement justifiée pour améliorer le service public rendu à nos concitoyens dans un contexte marqué par une forte défiance des Français envers l'institution.

Néanmoins, la commission des finances a émis plusieurs critiques sur les lacunes de la gestion du ministère de la justice, relayant ainsi les constats encore récemment formulés par la Cour des comptes. Si le budget de la justice est en constante augmentation depuis plusieurs exercices, les délais de traitement des affaires stagnent, voire s'allongent. J'ai toutefois rappelé en commission que la justice avait longtemps été considérée comme le parent pauvre des budgets régaliens, et qu'un rattrapage était nécessaire.

La commission des finances a également exprimé de fortes attentes sur la mise en œuvre du plan de transformation numérique. L'exigence ne semble pas démesurée : il s'agit ici de donner des outils de base à l'ensemble des acteurs de la justice pour exercer leurs missions. Nous ne pourrions parler d'une justice du XXI^e siècle qu'à compter du moment où le ministère disposera d'outils informatiques et d'applications au bénéfice de tous les usagers, et lui permettant de combler son retard en la matière.

J'ai aussi proposé à la commission des finances l'adoption d'un amendement visant à augmenter les crédits à hauteur de 5 millions d'euros pour renforcer les moyens humains des juridictions, en particulier des services de greffes, dans lesquels la situation est préoccupante en dépit des recrutements déjà amorcés. J'ai proposé que cette majoration de crédits soit gagée sur les dépenses d'investissement de l'administration pénitentiaire, qui s'élèvent à 630 millions d'euros pour 2022. Un fléchage de 5 millions d'euros semble ainsi tout à fait « amortissable ». La commission des finances a adopté cet amendement et propose l'adoption des crédits de la mission. Monsieur le garde des sceaux, vous nous ferez certainement part de l'appréciation que vous portez sur cet amendement.

Par ailleurs, quels éléments pouvez-vous avancer pour répondre au constat critique dressé par la Cour des comptes sur la capacité de votre ministère à bien utiliser ses

crédits ? Selon vous, quels sont les leviers à actionner pour diffuser plus largement une culture de l'évaluation de la dépense en son sein ?

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous poserai deux questions sur la protection judiciaire de la jeunesse, en l'absence de Maryse Carrère, rapporteur pour avis. Le budget 2022 prévoit la baisse d'un tiers des mesures de réparation pénale mises en œuvre par le secteur public. À quoi cette baisse correspond-elle, alors que le développement de la réparation est un axe fort d'une réponse pénale plus rapide ?

Par ailleurs, si 4,2 millions d'euros sont prévus en 2022 pour ouvrir cinq centres éducatifs fermés publics, qu'en est-il des quinze centres du secteur associatif habilité qui devaient être ouverts ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Madame Agnès Canayer, comment en sommes-nous venus à la justice civile de proximité, que vous appelez déjà de vos vœux l'an dernier ? Nous avons d'abord mis en place son volet pénal, car la petite délinquance n'était pas traitée comme il le fallait faute de moyens, notamment humains. Par voie de circulaire, j'ai répertorié 350 infractions dites de basse intensité, qui nuisent fortement à la vie des gens au quotidien, dont les décharges sauvages, les tags et les rodéos urbains.

Nous avons besoin de personnels pour réparer cette justice, mais nous ne pouvions attendre, car la formation des magistrats dure 31 mois et celle des greffiers 18 mois. Nous avons donc recruté des juristes assistants et des renforts de greffe, personnels qualifiés qui se sont parfaitement adaptées. Le constat est clair : aujourd'hui, les magistrats se félicitent de leur arrivée. Les greffiers avaient fait part d'une réticence initiale face à ce qu'ils percevaient comme une obligation de former leurs nouveaux collègues. C'est cependant chose faite, et nul ne conteste à quel point leur apport a été indispensable.

Au cours d'un déplacement dans le cadre des états généraux de la justice, l'une de ces personnes s'est exprimée pour demander une meilleure représentation, soit une forme de syndicalisation des personnels contractuels. J'y ai donné mon accord. Au vu de l'importance prise par ce nouveau personnel, il serait déraisonnable de ne pas vouloir le garder. Les parquetiers, grâce à eux, ont pu davantage développer les relations avec les élus.

Une fois ces mesures mises en place, nous avons dû accélérer le mouvement dans le domaine de la justice civile. Si le garde des sceaux a un peu d'autorité sur le parquet, il n'en a aucune sur le siège, mais ce dernier a voulu sa part de « sucres rapides ». Nous avons ainsi décidé d'envoyer 1 000 renforts dans les juridictions. Les contrats d'engagements sont tenus et les premiers résultats sont déjà perceptibles, même s'il faudra attendre plus longtemps pour tirer des conclusions définitives. Ainsi, à Nanterre, le nombre de créneaux d'audience pour les affaires familiales aura augmenté de 30 % d'ici à la fin de l'année. À Lyon, ce sont 800 dossiers de plus qui seront traités en 2021, soit au moins 1 600 justiciables qui verront un aboutissement de la procédure engagée.

Sur le caractère pérenne des nouvelles embauches, les contractuels ont été en grande majorité recrutés pour trois ans, un contrat renouvelable une fois. Ils ont vocation à rester et auront l'occasion de passer les diplômes nécessaires. Le taux de vacance des greffiers a chuté à 6 %, contre 17 % précédemment. Or, sans leur rôle d'authentification et d'identification, la justice n'est pas rendue correctement. Un groupe de travail thématique leur est consacré au sein des états généraux de la justice : leur carrière doit être plus attractive et

leur rôle redéfini. Ces douze derniers mois, 1 200 emplois publics ont été créés entre l'arrivée de lauréats de l'École nationale des greffes et les recrutements immédiats.

Je le redis, mon objectif est de pérenniser ces recrutements, qui sont une réussite. Si j'ai pu entendre quelques réactions négatives au début face à ce que certains qualifiaient de « rustines », cette appréciation désobligeante a depuis disparu compte tenu de leur aide qui s'est avérée indispensable. Enfin, le taux de vacance des magistrats est désormais minime.

Une nouvelle question se pose désormais. Quand je suis arrivé à la Chancellerie, je n'entendais parler que du manque de moyens. C'est différent aujourd'hui : on évoque désormais l'équipe autour du magistrat, idée selon laquelle ce dernier constitue sa propre équipe et travaille directement avec des contractuels, des assistants et des fonctionnaires titulaires, dont les greffiers.

Les Pays-Bas ont constitué une réserve d'avocats. Ainsi, 40 d'entre eux, sur les 1 500 exerçant à La Haye, acceptent d'exercer, une fois par mois, le rôle de magistrat. Les magistrats français avec qui je m'y suis rendu y ont vu beaucoup d'intérêt. De même, une réserve de greffiers permet à certains d'entre eux, une fois par mois, de compléter les juridictions. Bien sûr, le juge conserve tout son pouvoir juridictionnel.

Je reviens brièvement sur le statut des greffiers : nous réfléchissons à la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie A d'assistants juridictionnels, regroupant les juristes assistants et les greffiers qui le souhaitent.

Avec les états généraux de la justice, nous voulons restaurer cette dernière. Ce sont les deux plus hauts magistrats du pays qui ont demandé leur tenue au Président de la République, et ils sont une opportunité et une chance pour notre institution.

Après avoir réparé la justice grâce au budget, grâce à ceux qui, au Parlement, l'ont voté, nous envisageons désormais de la moderniser. À cet effet, nous avons voulu créer un comité transpartisan, comprenant les présidents des commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale, les deux plus hauts magistrats du pays et des personnalités indépendantes, sous la présidence de Jean-Marc Sauvé – je n'y intervins pas. Dans ce cadre, sont développés des ateliers thématiques sur la procédure pénale et civile, la justice économique et sociale ainsi que sur les questions statutaires et de fonctionnement interne des juridictions. Ce dernier atelier fait écho aux préconisations de la Cour des comptes et est d'ailleurs coprésidé par l'un de ses membres.

Je me déplace ensuite pour rencontrer les citoyens, par exemple à Rodez, ou encore à Saint-Quentin-Fallavier. Nous sommes au contact des élus, des professionnels, notamment de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), des avocats, des huissiers et des greffiers, mais aussi de simples citoyens intéressés par la justice. C'est une occasion de recueillir leur parole. Celle-ci trouve aussi à s'exprimer *via* la plateforme *parlonsjustice.fr*, dont le prestataire nous indique qu'elle est d'ores et déjà un succès. Tout cela sera synthétisé par le comité présidé par Jean-Marc Sauvé puis transmis à la fin du mois de février à la Chancellerie, sous forme de propositions. Certaines d'entre elles seront mises en œuvre par voie réglementaire. D'autres ne pourront l'être avant la fin de la mandature, mais serviront au prochain Président de la République, quel qu'il soit. Le peuple, au nom duquel la justice est rendue, a ainsi son mot à dire.

J'espère, au cours de mes déplacements, vous voir participer aux états généraux. Je ne suis pas un conférencier, je cherche des idées pour les mettre en œuvre, même si le calendrier électoral ne me permettra pas d'intervenir sur le plan législatif.

Madame Dominique Vérien, les frais de justice financent les dépenses de procédure et d'investigation. Ainsi, 648 millions d'euros y sont consacrés dans le cadre du PLF pour 2022, soit une hausse de 158 millions, qui correspond à 32 % en deux ans. Notre objectif est triple : mettre fin à la sous-budgétisation, améliorer l'attractivité des métiers de la justice et rationaliser le recours aux frais de justice.

Vous avez par ailleurs mentionné la PNIJ. Celle-ci a déjà permis, hors coûts d'investissement, de réaliser 20 millions d'euros d'économies liées aux frais d'interception. Nous espérons encore gagner 20 millions d'euros supplémentaires grâce à l'internalisation des fonctionnalités de géolocalisation.

Ensuite, les « points-justice » sont des lieux d'accès gratuit au droit situés au cœur des territoires. On y juge certaines infractions et les délégués du procureur s'y déplacent. On en dénombre 2 000 sur le territoire qui bénéficient depuis le 1^{er} septembre 2021 du numéro unique 3039 pour améliorer leur accessibilité. Ils peuvent être implantés dans les centres communaux d'action sociale (CCAS), dans les maisons France Services ou encore dans les établissements pénitentiaires. Ils peuvent être ouverts à tous comme réservés à certains publics, par exemple les personnes hospitalisées ou les détenus. Des avocats, des huissiers de justice et des étudiants, dont certains sont issus de l'École nationale de la magistrature, y interviennent.

Sur le numérique, l'un de vos sujets de prédilection, j'avais déjà dit à Philippe Bonnacarrère que nous n'avions retenu, par souci d'efficacité, que certains projets sur la quarantaine initialement envisagés. Vous avez mentionné l'audit de la direction interministérielle du numérique : celle-ci a conclu au besoin d'une gouvernance resserrée autour d'un directeur de programme issu du terrain épaulé par un directeur technique provenant des services numériques. L'équipe de projet doit être limitée à 30 équivalents temps plein (ETP), il ne faut développer qu'un seul contentieux à la fois, et la gestion du projet doit s'axer sur des délais centrés sur des fonctionnalités métier livrées chaque trimestre, impliquant les juridictions. Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement supplémentaire.

Nous progressons : le projet Portalis, sur son volet de numérisation des procédures prud'homales, est expérimenté à Bordeaux, Dijon et Nantes. Portalis CPH sera ainsi généralisé début 2022, et nous souhaitons que le contentieux du juge aux affaires familiales (JAF) soit mis à la disposition des tribunaux judiciaires d'ici à la fin de l'année 2022.

Monsieur Alain Marc, je n'ai pas encore de remontées consolidées sur le nombre de recours de détenus estimant subir des conditions de détention indignes, mais je vous les transmettrai dès que possible. Les parquets ne sont pas nécessairement saisis et il est difficile de répertorier ces procédures.

Vous m'avez interrogé sur le statut du détenu travailleur. Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire réforme le fonctionnement du travail pénitentiaire, avec un rapprochement vers le droit commun. Le travail participe du renforcement des droits et de la dignité des personnes détenues.

Le projet de révision de la circulaire du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention a pour objet d'améliorer la situation des personnes détenues et ex-détenues, et le PLF pour 2022 prévoit une enveloppe de 14,2 millions d'euros pour l'amélioration du statut du détenu travailleur et des conditions de détention.

Sur le suivi de la récidive, en 2020, 11,5 % des personnes condamnées pour un crime étaient en état de récidive légale. Pour les personnes condamnées pour un délit, 14,6 % étaient en état de récidive légale, et 27,1 % en réitération, soit un total de 41,7 %. Le taux de récidive est plus élevé pour les infractions liées aux atteintes aux biens, aux violences volontaires et en matière de stupéfiants. On observe une surreprésentation parmi les personnes condamnées à de la prison ferme : 47 % sont récidivistes et 37 % réitérantes. Il faudra du temps pour évaluer l'effet de nouvelles mesures, comme le module confiance et les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), qui s'ouvrent de plus en plus.

Un de mes combats est de faire revenir le travail en prison : il est passé de 50 %, il y a quelques années, à 29 %, et le taux est en train de remonter, même si la covid ne lui permet pas encore de reprendre toute sa place. J'ai des contacts directs avec des patrons de grandes, petites et moyennes entreprises. Nous avons mis en place un référent auprès des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), pour que les dirigeants d'entreprise aient un interlocuteur, ainsi que la plateforme *travail-prison.fr*. Le travail en prison est triplement gagnant : pour le patron, qui y trouve des salaires peu élevés, pour le détenu, qui évite l'oisiveté et peut bénéficier d'une formation professionnelle, et pour la société, de par la diminution de la récidive.

Monsieur Antoine Lefèvre, je suis sensible à l'attention que vous portez aux crédits relatifs aux greffiers. Cependant, votre amendement laisse croire que rien n'a été fait en cinq ans. Je vous rappelle que nous avons réduit le taux de vacance des greffiers à 6 %, que 850 emplois ont été créés en cinq ans et que 1 200 renforts de greffe sont arrivés sur douze mois pour répondre aux besoins immédiats. Votre amendement est certes séduisant, mais trop ambigu pour recueillir le soutien du Gouvernement. En effet, il n'indique ni le niveau de recrutement souhaité ni l'impact attendu en termes d'emplois publics. Or, ce n'est pas moi qui vous l'apprendrai, on ne peut pas raisonner qu'en termes de crédits lorsqu'on parle de dépenses de personnels.

L'évolution des délais de jugement, le « stock » d'affaires en cours – une expression que je n'aime pas, mais qui est d'usage... – constituent un marqueur du fonctionnement des juridictions, nous y sommes bien sûr très attentifs. Ces indicateurs illustrent aussi le poids de chaque contentieux dans l'ensemble et permettent une analyse exhaustive des affaires.

Quant aux délais en matière civile, je ne dispose pas encore des chiffres mesurant l'effet des personnels nouveaux que nous avons recrutés, mais je peux d'ores et déjà vous dire que nous avons des résultats encourageants. Les contrats d'engagement seront tenus, c'est un contrat moral avec les magistrats qui siègent au civil.

S'agissant de l'exécution du budget, je peux vous assurer que nous faisons un bon usage des crédits, et nous dépenserons quasiment l'intégralité de ceux que vous voterez – il est normal que nous dépensions un peu moins, car vous nous accordez un plafond, et non un plancher de dépenses. En 2021, nous atteignons un niveau d'exécution inégalé, à savoir 68 % en septembre, soit quatre points de plus que l'an passé : c'est la preuve d'une consommation

de crédits dynamique et d'une activité intense des services de la Chancellerie, que je remercie chaleureusement.

L'ouverture de centres éducatifs fermés (CEF) progresse. Dans le secteur public, un centre, lancé en 2019 à Bergerac, devrait ouvrir l'an prochain ; deux autres l'ont été cette année à Lure et à Rochefort, pour une ouverture prévue en 2023 ou 2024 ; et nous prévoyons de lancer encore deux projets de CEF en 2022. Dans le secteur associatif, quatre CEF ont été lancés en 2019, le premier ouvrira à Épernay à la fin de l'année, un deuxième à Saint-Nazaire l'an prochain, et cinq autres devraient être livrés en 2023-2024. Deux autres projets seront probablement lancés en 2022, deux autres encore sont en suspens du fait d'oppositions locales – je lance un appel ici pour que les élus qui nous entendent se portent candidats, qu'ils surmontent les fantasmes qui présentent les CEF comme des lieux dangereux alors que ceux-ci sont les meilleures garanties contre la récidive des mineurs.

Enfin, les crédits dédiés à la réparation pénale n'ont pas diminué puisqu'ils s'établissent à 18 millions d'euros, soit 10 millions de plus que l'exécution attendue pour 2021.

M. Philippe Bas. – En regardant les budgets exécutés depuis 2017, nous avons observé que, entre 2018 et 2020, 378 millions d'euros votés n'ont pas été dépensés par le ministère, hors charges de gestion ; en 2021, le collectif budgétaire prévoit d'annuler 135 millions d'euros de crédits de paiement, auquel il faut ajouter les crédits non consommés qui devraient encore atteindre cette année 1 %, soit 100 millions d'euros. Vous le savez bien, pour mesurer précisément l'augmentation de votre budget, il ne faut pas se contenter d'additionner les crédits votés, mais ceux qui sont effectivement dépensés. Si nous nous réjouissons de voir les crédits augmenter, auriez-vous la loyauté de raisonner avec des chiffres exacts, pour nous dire quelle a été la hausse effective des crédits ?

J'évoquerai les places de prison ensuite. Les travaux réalisés à la Santé, aux Baumettes, à Aix, ont été lancés avant 2017, avec 2 049 places livrées à ce jour ; 654 places sont en cours de création et des marchés ont été notifiés pour 3 450 autres places, dont aucune ne sera livrée avant la fin du quinquennat. Au total, nous constatons que, pendant ce quinquennat, environ 2 800 nouvelles places de prison auront été livrées. Comment parvenez-vous à en compter 7 000, ce qui n'est du reste que la moitié de l'engagement pris par le Président de la République en 2017 ?

Mme Marie Mercier. – Un article récent paru dans *Le Monde* fait état d'un faible recours, dans le cadre des violences intrafamiliales, au bracelet anti-rapprochement, créé par la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille. Il semble qu'un seul bracelet ait été utilisé à Paris, et un seul en Seine-Saint-Denis : qu'en est-il ? Comment l'expliquez-vous et pensez-vous y remédier ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je rejoins Philippe Bas : la réalité, ce sont les crédits effectivement dépensés, surtout quand la hausse continue deux années de suite et, par ailleurs, il faut dire que la justice française est l'une des plus mal dotées en Europe. Aussi, l'importance de la hausse « faciale » de ce budget peut obscurcir le débat sur les mesures elles-mêmes, sur le détail. L'analyse peut porter sur l'affectation des crédits, et nous parlerons du pilotage général de la justice – et l'on ne peut guère vous reprocher d'équiper les magistrats en moyens informatiques –, des nouvelles places de prison – je rejoins ici encore Philippe Bas –, ou encore de la justice judiciaire, pour laquelle on peut regretter que la hausse soit moindre que l'an passé. Quelle est la perspective pour la suite : au-delà des

augmentations du jour, quelle est votre trajectoire budgétaire pour les prochaines années ? En d'autres termes, êtes-vous totalement satisfait de votre budget ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je me réjouis de voir le budget de la justice augmenter dans ces proportions pour la deuxième année consécutive. La justice de proximité et l'accès au droit occupent une place importante ; les crédits de l'accès au droit progressent de 30 %. Quel bilan faites-vous des « point-justice », déployés depuis le début de l'année sur l'ensemble du territoire ? Comment leur déploiement va-t-il se poursuivre l'an prochain, en particulier dans les territoires ultramarins ? Vous avez cité des audiences foraines, avez-vous d'autres éléments sur l'accès au droit ?

Les députés ont institué une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse, c'est une bonne nouvelle. La réserve a fait ses preuves dans d'autres domaines et elle confortera l'action de la PJJ : quels seront son montant et ses modalités de fonctionnement ?

Enfin, ce budget poursuit l'effort en matière de prévention de la récidive, en confortant en particulier les peines alternatives à l'incarcération. Dans le rapport d'information intitulé *Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais*, que nous venons de publier et dont je vous recommande la lecture, nous avons mis au jour des possibilités nouvelles dans l'aménagement des peines à Mayotte, pour les mineurs comme pour les majeurs. La Chancellerie étudie-t-elle des pistes en ce sens ? Je vous signale au passage que nous sommes candidats à l'installation d'un CEF, structure particulièrement adaptée à notre territoire, où les jeunes de 17 ans et moins forment 60 % de la population et où la délinquance juvénile augmente de façon inquiétante...

M. Jean-Yves Roux. – Dans le rapport d'information intitulé *Expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger* qui avait été lancé à l'initiative de Nathalie Delattre et que nous avons publié en mars dernier avec mon collègue Jean Sol, nous proposons plusieurs pistes pour réformer l'expertise judiciaire, en particulier leur rémunération, laquelle ne prend pas du tout en compte le temps passé par les experts : ce budget en tient-il compte, et comment ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Le questeur Bas m'a déjà posé la question sur les chiffres...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Il est obstiné...

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Moi aussi, et je lui ai déjà répondu, nous avons eu un échange respectueux, mais âpre. Je commencerai donc par rappeler que des annulations de crédits de plus de 100 millions d'euros ont été la norme sur la dernière décennie, et que nous ne faisons en réalité qu'annuler la réserve de précaution de 2021 – aussi je peux rassurer le questeur Bas : cette année, 8,1 milliards d'euros seront bel et bien dépensés.

Sur les établissements pénitentiaires, ensuite, puisque vous ne croyez pas aux documents dont j'ai parlé, je me ferai un plaisir de vous les communiquer.

M. Philippe Bas. – J'attendais plutôt des chiffres !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Certes, mais les photos ont l'avantage de montrer les chantiers, chaque photo correspond à un chantier – vous pensez bien qu'elles ne sont pas truquées... J'ai déjà donné les chiffres, mais je peux vous les répéter :

plus de 2 000 places sont déjà sorties de terre, dont celles du centre pénitentiaire de Lutterbach-Mulhouse, par exemple, qui permettent le transfèrement de 350 détenus, lesquels étaient jusqu'alors dans deux établissements vétustes. S'y ajoutent les 4 000 places réparties sur seize chantiers. Vous n'en tenez pas compte parce que cela vous arrange, mais vous verrez l'avancement des travaux, les bâtiments sortent de terre, les premiers coups de pelleuse ont déjà été donnés et 1 000 places seront disponibles d'ici à la fin de l'année...

M. Philippe Bas. – Cela ressemble surtout à la fable de La Fontaine, *La laitière et son pot au lait*...

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Je préfère cela à ce que j'ai entendu hier de certains prétendants à la présidence de la République, qui proposent de construire des préfabriqués où seraient enfermés des détenus avec des bracelets électroniques, sans savoir quel personnel pénitentiaire viendra les surveiller... Puisque vous montrez votre scepticisme sur les chantiers en cours, je vous invite à m'accompagner lors de ma prochaine visite, parce que je n'hésite pas à chausser des bottes, et vous verrez ce qu'il en est. Nous avons quelque 8 000 places pour lesquelles les terrains ont été choisis ; d'autres établissements supplémentaires sont prévus, comme à Magnanville à l'horizon de 2025. Nous sommes donc en réalité au-delà de 15 000 places.

Je ne doute pas non plus, monsieur Bas, que vous n'ignorez pas que la covid-19 a retardé les choses – tous ceux qui font construire en ce moment le savent.

Pour résumer, et me répéter : oui, les 7 000 places verront le jour en 2022, et les 8 000 places supplémentaires d'ici à 2027. J'espère vous avoir convaincus, je vous répèterai ces chiffres chaque fois que vous me poserez cette question, et je sais que plus on avancera dans le temps, mieux vous verrez que je dis vrai.

Pour les bracelets anti-rapprochement, je rappelle que le garde des sceaux n'a pas à ordonner au juge d'utiliser tel ou tel outil de sanction pénale. Nous avons mis des bracelets anti-rapprochement à disposition de toutes les juridictions, le stock est reconstitué dès qu'il en manque. À Paris et dans les grandes villes, des difficultés pratiques dues aux fréquences utilisées en compliquent l'utilisation, ce n'est guère satisfaisant, mais on ne peut pas faire comme si la technique n'était pas là. Quoi qu'il en soit, ces bracelets n'ont pas vocation à rester dans les tiroirs, je l'ai répété, en particulier après l'affaire de Mérignac. Je constate que l'usage des bracelets anti-rapprochement s'est accéléré après la circulaire que j'ai prise en ce sens. En Espagne, où cet outil est utilisé depuis plus longtemps que chez nous, une période de latence avait été observée après le lancement du dispositif, il n'est pas interdit de penser qu'il en soit de même en France.

Suis-je satisfait de ce budget ? Avant de le présenter au Parlement, je l'ai exposé aux magistrats, dans le cadre des dialogues institutionnels, et des remerciements ont été très clairement exprimés. Les chefs de cour et de juridiction m'ont indiqué avoir utilisé les crédits nouveaux cette année, ils ont joué le jeu de l'embauche. Quant à l'expertise syndicale, le discours que j'ai entendu a été d'une autre tonalité : je ne proposerais que « des cacahuètes », après « les rustines » de l'an passé. Je préfère retenir les propos des magistrats, des conférences nationales ou du terrain ; je préfère voir que 30 % d'affaires en plus ont été jugées cette année grâce aux moyens supplémentaires – c'est mieux pour les justiciables. Alors, suis-je satisfait ? Vous me reprocheriez d'être satisfait de moi-même si je vous répondais par l'affirmative, mais j'avoue que je ne peux pas répondre par la négative...

Les « points-justice » dans les territoires ultramarins sont un sujet très important, parce que ces outils servent nos compatriotes les plus modestes et que nous voulons renforcer notre maillage territorial. Nous créons un conseil d'accès au droit en Nouvelle-Calédonie, un « point-justice » à Marie-Galante, un autre en Guyane, où nous doublons également les moyens alloués aux pirogues du droit – c'est dire si nous allons aux confins de la République pour y prôner l'accès au droit.

Mayotte est effectivement marquée par une délinquance très importante, notre réponse pénale y est forte, avec un quantum des peines qui augmente, alors que la maison d'arrêt de Majicavo, ouverte en 2015, connaît déjà un taux d'occupation de 166 %. Je me rendrai en décembre à Mayotte, je veux discuter avec les interlocuteurs qui font la justice sur le territoire. Pour endiguer la surpopulation carcérale, il faut renforcer les transferts vers le centre de détention de La Réunion, et conduire une politique plus active de libération sous contrainte et d'aménagement de peine, avec la surveillance électronique, le placement extérieur, et le développement des travaux d'intérêt général (TIG), qui sont utiles à condition que les juges connaissent les travaux qu'ils peuvent faire faire.

Je me félicite que les députés aient, le 25 octobre dernier, adopté le principe d'une réserve de la PJJ. Cette réserve permettra de faire appel à des retraités de la fonction publique, à des citoyens volontaires ; les indemnités journalières seront prises sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse ». Les réservistes assureront des missions de soutien dans le cadre d'actions éducatives auprès des mineurs concernés, ainsi que des actions de mentorat et de tutorat.

Enfin, je salue votre travail sur l'expertise psychiatrique, je peux dire très clairement qu'il m'a inspiré et qu'il a fait l'objet d'un traitement prioritaire dans ce budget, avec des revalorisations conséquentes des expertises – j'en ai fait l'annonce le 13 septembre dernier à Montpellier.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour ces précisions, monsieur le garde des sceaux.

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, suspendue à 18 h 30, est reprise à 18 h 40.

Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre, chargé de la ruralité

M. François-Noël Buffet, président. – Nous poursuivons nos auditions budgétaires avec, pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales », Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre, chargé de la ruralité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – L'enveloppe de concours aux collectivités s'élève à 52 milliards d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, ce qui

représente 20 % des 270 milliards d'euros de la masse des finances locales : c'est à la fois considérable, mais loin de résumer l'ensemble des enjeux financiers des collectivités.

Ce projet de budget concrétise, pour la cinquième année consécutive, notre engagement à sanctuariser les dotations aux collectivités territoriales. Le Président de la République s'est engagé en 2017 à ce que ces dotations ne baissent pas. C'est une promesse que nous avons tenue tout au long du quinquennat. C'est un choix politique dont les élus peuvent constater la réalité sur le terrain.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) s'élève à 26,8 milliards d'euros. C'est un chiffre désormais habituel, la DGF est égale à environ 6 % du budget de l'État, ce qui constitue un effort très significatif pour les Français – elle représente deux fois le montant de la mission « Sécurités » et trois fois celui de la mission « Justice » du budget de l'État.

Au-delà de la DGF, les concours aux collectivités ont nettement progressé pendant le quinquennat, passant de 48,1 milliards d'euros à plus de 52 milliards d'euros ; entre 2021 et 2022, l'augmentation est de 525 millions d'euros en crédits de paiement. C'est en partie le fait de mesures de compensation qui gonflent le périmètre de l'enveloppe, mais aussi de décisions politiques de doter les territoires en recettes dynamiques ; je pense par exemple à la TVA. Ainsi, en 2022, la hausse de la TVA pourrait être de 5,8 % et rapporter 400 millions d'euros aux intercommunalités, 840 millions d'euros aux départements et 815 millions d'euros aux régions – c'est beaucoup plus que ce que rapportaient les recettes antérieures.

Le « gage » sera de 50 millions d'euros en 2022, un ordre équivalent à celui de l'année dernière et près de six fois inférieur au gage prévu dans le PLF pour 2018. Nous avons décidé de porter ce gage sur deux dotations perçues par les régions, dont les capacités de financement sont supérieures à celles des autres strates de collectivités. En 2020, les régions ont dégagé un excédent de 19 % sur leur budget de fonctionnement, contre 12 % pour les départements. Par ailleurs, les régions gagneront plus de 800 millions d'euros de TVA. On peut donc dire que c'est donc un choix raisonnable et équilibré.

Je vous annonce aussi que le Gouvernement a décidé de prolonger le dispositif de soutien budgétaire aux régies publiques pour les pertes enregistrées en 2021.

Ce projet de budget se caractérise également par son soutien à l'investissement local. Nous avons ouvert 2,5 milliards d'euros de subventions aux investissements locaux dans le plan France Relance, sans même mentionner les programmes spécifiques comme le milliard d'euros mobilisé dans les transports en commun en site propre. Ces choix sont payants : les perspectives d'investissement des collectivités sont bonnes en 2021 comme en 2022.

Pour consolider cette tendance, ce projet de budget augmente la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à hauteur de 337 millions d'euros, notamment pour financer les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et les autres pactes territoriaux, ainsi que la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) de 20 millions d'euros, destinés au département de la Seine-Saint-Denis. Ces fonds complètent les crédits, pour l'essentiel reconduits dans leur montant, des dotations de soutien à l'investissement des collectivités, qui sont fixés à 570 millions d'euros au titre de la DSIL de droit commun, à 1 046 millions d'euros au titre de la dotation d'équipement des territoires

ruraux (DETR), à 150 millions d'euros au titre de la dotation de politique de la ville (DPV) et à 212 millions d'euros au titre de la DSID.

Enfin, nous réformons les modalités d'attribution de la DSID, dont aujourd'hui 23 % sont attribués directement à 87 départements, sans être fléchés vers des projets particuliers. L'effet de levier de ces crédits, qui s'élèvent environ à 1 euro par habitant, est résiduel. À partir de l'année prochaine, la totalité de la DSID sera versée sous forme de subventions à des projets, ce qui permettra l'usage de ces fonds avec plus d'efficacité.

En ce qui concerne la gestion des dotations d'investissement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à faire en sorte que 80 % des enveloppes de la DSIL, la DETR, la DPV et la DSID soient notifiées avant le 30 juin de chaque exercice. Par ailleurs, nous réfléchissons à la meilleure manière de fluidifier les circuits de signature entre préfets de région et préfets de département sur la DSIL, pour faire droit à une demande du Sénat, sans pour autant revenir sur les modalités d'attribution et de calcul de cette dotation, qui doivent demeurer à la maille régionale.

Ce budget marque aussi une nouvelle étape en matière de solidarité entre les territoires. En 2022, l'État consacrera davantage de moyens aux collectivités disposant des ressources les moins élevées, ou qui font face à des charges plus importantes que les autres. Je citerai six mesures importantes, votées par l'Assemblée nationale, qui vont en ce sens.

Premièrement, le renforcement des dotations de péréquation, avec 95 millions d'euros de plus pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et 95 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR), contre 90 millions d'euros chacune les années précédentes. Au total, sur la durée du quinquennat, la DSU et la DSR auront chacune progressé d'au moins 455 millions d'euros. Deuxièmement, le rattrapage du niveau de dotation des communes des départements d'outre-mer se prolongera en 2022 au même rythme qu'en 2021. Troisièmement, le financement du revenu de solidarité active (RSA) en Seine-Saint-Denis sera assuré par l'État dès 2022 dans le cadre d'un dispositif expérimental, afin de permettre au département d'accroître les moyens qu'il mobilise en faveur des politiques d'insertion. Quatrièmement, la dotation de biodiversité augmentera, Joël Giraud y reviendra. Cinquièmement, une subvention spécifique de 254 millions d'euros sera prévue pour la rénovation des écoles à Marseille, à la suite des annonces du Président de la République, avec en plus 1 milliard d'euros pour les transports, dont 256 millions d'euros de subventions et 744 millions d'euros d'avances. Sixièmement, le chantier de la péréquation entre régions sera concrétisé, comme les régions et le Gouvernement en avaient convenu.

Ce projet de budget neutralise également les conséquences des réformes de la fiscalité locale sur les collectivités. Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement, les effets de la baisse des impôts de production seront neutralisés pour les départements, qui recevront l'année prochaine une compensation de 51,6 millions d'euros, ainsi que pour les régions qui percevront une dotation de 107 millions d'euros. Nous avons donné notre parole aux collectivités, et nous tiendrons cet engagement, comme nous avons tenu tous les autres.

Enfin, dans le prolongement de la loi de finances pour 2021, les indicateurs servant au calcul des dotations et fonds de péréquation seront modernisés en suivant les orientations dessinées par le comité des finances locales (CFL). Seront réformés divers indicateurs financiers, étant entendu que les effets de ces réformes ne se déploieront que de manière progressive avec une neutralisation complète en 2022.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre chargée de la ruralité. – Je souhaite appeler votre attention sur deux mesures qui concernent plus spécifiquement les territoires ruraux.

D'abord, la réforme de la dotation de biodiversité. Le Gouvernement a pris l'engagement, dans le cadre du comité interministériel aux ruralités, de valoriser les aménités produites par les territoires ruraux. C'est ce que nous faisons dans ce projet de budget en doublant le montant de la dotation de biodiversité et en rendant bénéficiaires de nouvelles petites communes, notamment quand elles appartiennent à un parc naturel régional ou quand leur territoire est recouvert à plus de 60 % d'un site Natura 2000.

À la suite de nombreux échanges avec des sénateurs – Charles Guené, Bernard Delcros, Anne-Catherine Loisier –, le Gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale un amendement permettant d'aller un peu plus loin en ouvrant la dotation aux communes dont plus de 50 % du territoire est couvert par un site Natura 2000, et en fixant un plancher à 3 000 euros par commune sur la fraction destinée aux parcs nationaux, des mesures accompagnées d'une augmentation de 4,3 millions d'euros de la dotation, par redéploiement sur la DGF comme en 2019 et 2020. Je crois que c'est un bon point d'équilibre, qui tient compte de l'ensemble des remarques formulées par votre assemblée l'année dernière en séance. Au total, la dotation sera de 24,3 millions d'euros en 2022, et concernera 3 800 communes, soit près de 11 % des communes de France.

Ces amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale, tout simplement parce que nous ne savions pas quel sort le Sénat réserverait au projet de loi de finances : je ne voulais pas que le travail réalisé avec plusieurs d'entre vous coure le risque de rester lettre morte.

La hausse de 95 millions d'euros de la DSR constitue un effort de solidarité en faveur du monde rural, notamment des petites communes pauvres ou de celles qui assurent des fonctions de bourg-centre. Sous le quinquennat précédent, 82 % des communes rurales avaient perdu de la DGF, alors qu'entre 2017 et 2021, la moitié d'entre elles en ont gagné – il est important de le rappeler. De même, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ruraux ont reçu 5,2 milliards de crédits au titre de la DETR durant ce quinquennat, contre 3,5 milliards d'euros pendant la mandature précédente.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Une année préélectorale ne se prête pas à de grandes réformes, nous le savons. Un travail considérable nous attend pour les années à venir. Nous sommes, en effet, arrivés au bout du système des dotations et de leur mode de répartition au niveau de l'ensemble communal et intercommunal. Ce chantier ne pouvait être lancé cette année. À cet égard, le budget s'inscrit donc dans la continuité, même s'il comporte certaines améliorations, inspirées, notamment, des propositions formulées par mon collègue Charles Guené et moi-même.

Un sujet majeur reste devant nous, celui de la réforme des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations, sujet crucial depuis la suppression de la taxe d'habitation. Une proposition a été faite et se trouve sur la table. Elle suppose de réaliser des simulations précises l'année prochaine, puisque, comme vous le savez, elle ne produirait des effets qu'à partir de 2023 et jusqu'en 2028. Il faut y regarder de près, car des modifications apparemment limitées peuvent avoir des effets considérables. Je déposerai d'ailleurs un amendement de principe sur la prise en compte des transferts intercommunaux dans le calcul de l'effort fiscal.

En effet, cette réforme aura des conséquences fortes pour certaines collectivités : dans certains cas et en l'état actuel de sa rédaction, elle aurait pour effet de diminuer l'effort fiscal de 40 % à l'horizon 2028 dans certaines communes, comme à Marseille, par exemple, ville qui n'est pourtant pas particulièrement riche. Il convient donc d'être vigilant. Si l'on ne prend en considération que l'effort fiscal communal, les systèmes très « intercommunalisés » sont perdants. Attention donc à certaines modalités qui seraient contraires à l'esprit même de l'intercommunalité. C'est pourquoi il importe que le travail de simulation soit mené jusqu'à son terme, afin qu'en 2022 nous puissions corriger les éventuels effets pervers de la réforme.

Enfin, 337 millions d'euros supplémentaires abonderont en autorisations d'engagement les crédits ouverts au titre de la DSIL de droit commun. Mais le Gouvernement avait annoncé une enveloppe de 350 millions. *Quid* des 13 millions de différence ? Le Gouvernement compte-t-il les inscrire lors de l'examen du projet de loi de finances par le Sénat ?...

M. Alain Marc. – Ma première question concerne la péréquation horizontale : certaines communes ont perdu des aides lorsqu'elles ont rejoint une intercommunalité riche ; elles se sont retrouvées contributrices au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), alors qu'elles ne l'étaient pas ; elles se sont donc appauvries davantage encore. Aussi, il conviendrait de revoir les critères.

Les maires se voient promettre des crédits au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer leurs projets. Les montants de ces subventions sont fondés sur des estimations ; or les coûts réels qui figurent dans les appels d'offres se révèlent parfois 20 % ou 30 % supérieurs aux montants prévus, en raison de la crise et des pénuries, qui renchérissent les coûts des projets portés par les collectivités. La DETR et la DSIL ne pourraient-elles pas être mieux dotées pour s'adapter aux besoins réels qui ressortent des appels d'offres ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le fonds de péréquation régional prévu à l'article 47 *ter*, qui bénéficierait notamment à Mayotte, vous semble-t-il suffisamment bien doté en l'état ? Cette solidarité à l'égard des collectivités ultramarines et, tout particulièrement, du département le plus pauvre de France est nécessaire. Or un amendement, mesquin et cynique, a été adopté par l'Assemblée nationale pour réduire le volume du fonds ainsi que ses modalités d'abondement, diminuant son ambition péréquatrice. Cette disposition a-t-elle vocation à perdurer ?

M. Mathieu Darnaud. – La reprise par l'État d'une partie des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour le financement de la recentralisation du RSA vous semble-t-elle conforme au principe, défendu par le Sénat, selon lequel « qui décide paie » ? Vous engagez-vous, madame la ministre, à ce que, en cas de déséquilibre du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements, l'État compense les pertes ?

Merci pour vos propos sur la DSIL. Il est bon que son instruction soit départementalisée. Cela permet d'octroyer l'argent aux communes plus rapidement. C'est aussi un gage de réactivité dans le cadre du plan de relance.

L'automatisation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), effective depuis le 1^{er} janvier 2021 pour les dépenses éligibles au versement dès l'année d'engagement de la dépense, était une réforme nécessaire et attendue par les collectivités, comme par les services de l'État. Les associations d'élus ont néanmoins souligné les risques financiers liés à l'exclusion de l'assiette du FCTVA des opérations d'acquisition et

d'aménagement relatives aux terrains. S'il semble qu'une telle difficulté ne puisse être palliée dans le cadre de l'automatisation, une compensation pour les collectivités concernées a-t-elle été envisagée ?

Mme Françoise Gatel. – Je rejoins les propos de Claude Raynal sur la nécessité d'anticiper les effets de la réforme des indicateurs financiers. Que pensez-vous, par ailleurs, des propositions qu'il a formulées avec Charles Guené concernant le FPIC ?

Je salue le maintien de la DGF à son niveau actuel, et les efforts pour la DSIL et la DETR. Il faut reconnaître que l'on a observé, sous ce quinquennat, une stabilisation des financements de l'État aux collectivités. Toutefois, comptez-vous compenser l'inflation, prévue selon les estimations à 1,3 % ou 1,5 % ?

Les CRTE autour de projets de territoire se développent. La contractualisation entre l'État et les collectivités, gage de visibilité et de lisibilité, est positive si elle consiste vraiment en une contractualisation entre partenaires égaux. La crise a mis entre parenthèses les contrats de Cahors. Une réflexion sur leur remplacement dans le futur projet de loi de programmation des finances publiques est-elle engagée ? Si oui, quelles en sont les principales pistes ?

Nous sommes très favorables à ce que la DSIL soit départementalisée, car elle s'articule souvent avec des crédits de la DETR, qui est attribuée au niveau départemental. Or, les modalités de sa répartition restent souvent illisibles pour les élus, car elles dépendent du seul préfet de région. À l'inverse, les modalités d'attribution de la DETR, sur la base d'une concertation entre le préfet et les élus, garantissent la transparence. Pensez-vous que l'on pourrait s'en inspirer pour la DSIL ?

M. Philippe Bas. – Il est vrai que la DGF n'a pas baissé pendant ce quinquennat, à la différence du précédent. Toutefois, on constate une érosion de sa valeur réelle : si elle avait suivi l'inflation, son enveloppe serait proche de 29 milliards d'euros, et non de 27 milliards.

De plus, les dotations à la main du préfet ont augmenté. Avant la décentralisation des années 1980, une des grandes thématiques était la confiance entre l'État et les élus. Un des reproches faits à l'État à l'époque était qu'il orientait les projets d'investissement des collectivités en décidant d'octroyer, ou non, des subventions. Ce système réduit la liberté des élus et donne un pouvoir d'orientation à l'État et aux préfets sur les décisions des collectivités. Ne faudrait-il pas refonder l'autonomie financière des collectivités locales afin qu'elles ne dépendent plus de subventions affectées, négociées avec l'État, mais d'une DGF revalorisée ? Ainsi les élus retrouveraient toute leur liberté dans leurs choix d'investissement.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Merci à Claude Raynal d'avoir évoqué la question des indicateurs financiers. Nous sommes d'accord avec lui, il est nécessaire d'approfondir la réflexion qui a été lancée.

Vous avez raison pour la DSIL, les crédits sont bien de 337 millions d'euros. La différence de 13 millions d'euros est due à des reliquats de paiement de fonds européens et à la constitution de provisions pour d'éventuels litiges relatifs à ces fonds.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – Monsieur Marc, la DSIL et la DETR sont, en effet, attribuées sur la base d'estimations. Nous verrons s'il est possible de tenir compte de

l'inflation, pour éviter que des collectivités ne se retrouvent en difficulté pour cette raison, mais il faut rappeler que nous raisonnons à enveloppe fermée. Il est donc difficile de prendre des engagements sur ce point.

La DSIL vise à répondre à des priorités fixées par l'État. Depuis cinq ans, le Sénat adopte des amendements qui ne prospèrent pas à l'Assemblée nationale. Le Sénat a ajouté un article 46 *quater* au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », qui fera sans doute l'objet d'une proposition de suppression à l'Assemblée nationale.

Malgré ces critiques, je voudrais insister sur les évolutions positives et concrètes concernant la gestion des dotations de soutien à l'investissement depuis 2017 : la présence de parlementaires dans les commissions départementales chargées de la DETR, l'abaissement du seuil au-delà duquel la commission est saisie pour avis, *l'open data*, etc. Nous avons aussi repris plusieurs propositions de la mission dont Christine Pires Beaune et François Jolivet étaient rapporteurs. Les préfets devront ainsi notifier 80 % des enveloppes de DETR, DSIL, DSID et DPV avant le 30 juin de chaque exercice, et les listes de projets subventionnés seront publiées plus tôt, c'est-à-dire le 30 juillet au lieu du 30 septembre, et dans un format exploitable.

Le Gouvernement prendra aussi deux mesures qui ne figurent pas dans la loi : la commission DETR sera consultée sur les projets de plus de 100 000 euros, même lorsque ceux-ci sont découpés en tranches inférieures à ce seuil ; nous réfléchissons également à la manière dont les préfets de département pourraient recevoir délégation du préfet de région pour signer les subventions de DSIL afin d'accélérer les délais, sans revenir sur le caractère régional de la DSIL, qui permet de parvenir à une répartition équitable de la dotation.

Nous avons bien insisté, dans la dernière circulaire que nous avons adressée aux préfets, sur le caractère cumulable de la DETR et de la DSIL, et sur le fait qu'un projet structurant devait être examiné à l'aune de son intérêt pour la collectivité qui le porte.

Enfin, s'agissant du FPIC, le rapport d'information intitulé *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales* de Charles Guené et Claude Raynal est excellent car il ne met pas en cause le principe de solidarité. Ayant été maire d'une commune de montagne, je sais ce que représente le FPIC. La péréquation à laquelle ce fonds procède est nécessaire – nul d'ailleurs ne la remet en cause –, car elle permet d'éviter la constitution de déséquilibres majeurs entre collectivités. Le rapport propose des pistes d'évolution intéressantes, que nous avons commencé à étudier pour voir comment les inscrire dans des circulaires ou des décrets.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – S'agissant de la recentralisation du RSA, nous sommes parvenus à un accord financier avec la Seine-Saint-Denis ; les députés ont adopté un amendement pour neutraliser cette recentralisation dans le fonds de péréquation ; nous regardons précisément les choses avec l'Assemblée des départements de France, car il est clair que ce n'est pas l'État qui va payer la péréquation horizontale.

Sur l'éligibilité au FCTVA, il y a eu de nombreuses extensions de l'assiette depuis 2016 : sur les dépenses de fonctionnement relatives à la voirie et aux bâtiments publics, pour 360 millions d'euros en 2021 ; sur les dépenses d'entretien du réseau à compter du 1^{er} janvier 2020, pour un montant estimé à 38 millions d'euros en 2021 et 86 millions d'euros en 2022 ; les services informatiques du *cloud* ont bénéficié, au 1^{er} janvier 2021, d'un taux minoré de

FCTVA dont l'impact n'est pas évaluable faute d'un compte dédié auparavant. Les documents d'urbanisme ayant été maintenus dans l'assiette FCTVA, l'extension aura un impact de 20 à 25 millions d'euros. Tout cela a un coût pour l'État, qui a été anticipé, et c'était bien l'esprit de la réforme, celle de la progressivité. Nous mesurerons donc les effets progressivement.

Sur Mayotte, la péréquation régionale rapportera 1,8 million d'euros au territoire. Le Gouvernement aurait aimé aller plus loin, mais les régions souhaitent que le mécanisme soit progressif ; les régions les plus riches n'ont pas souhaité aller plus vite.

Enfin, le scénario d'inflation du PLF est de 0,5 % en 2020, de 1,5 % en 2021 et il sera de 1,5 % en 2022 ; la DGF est stable, mais d'autres ressources fiscales progresseront, en particulier le produit attendu de TVA – l'équilibre est donc satisfaisant.

J'ajoute, à l'intention de Claude Raynal, que le groupe de travail sur l'effort fiscal va perdurer. La solution trouvée pour ce projet de budget est transitoire. Des élus voudraient remplacer l'indicateur en question, c'est une piste à creuser.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour toutes ces précisions.

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 19h25.

Mardi 16 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté

M. François-Noël Buffet, président. – Madame la ministre, en l'absence du ministre de l'intérieur, il vous revient de nous présenter les crédits portés par le ministère dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, pour trois missions budgétaires.

Concernant la mission « Sécurités », les rapporteurs pour avis sont Françoise Dumont, au titre de la sécurité civile, et Henri Leroy, pour les autres programmes – ce dernier, souffrant, ne peut malheureusement pas participer à cette audition.

S'agissant de la mission « Immigration, asile et intégration », Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère sont les rapporteurs pour avis.

Enfin, Cécile Cukierman est rapporteure pour avis de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Par ailleurs, Philippe Dominati et Sébastien Meurant sont respectivement rapporteurs spéciaux de la mission « Sécurités » et de la mission « Immigration, asile et intégration », au nom de la commission des finances, saisie au fond.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté. – C'est un honneur pour moi d'être avec vous aujourd'hui pour vous présenter le budget du ministère de l'intérieur. Permettez-moi, tout d'abord, d'excuser M. Gérald Darmanin, retenu par d'autres obligations.

Ce budget est porté dans le projet de loi de finances pour 2022 au travers de trois missions : « Administration générale et territoriale de l'État », « Sécurités », ainsi que le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôles de la circulation et stationnement routiers » qui lui est rattaché, et « Immigration, asile et intégration ».

Vous me permettez tout d'abord de me réjouir que, conformément à la volonté du Président de la République et du Premier ministre, le budget du ministère de l'intérieur connaisse dans son ensemble une augmentation exceptionnelle de ses crédits à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

Avec ces moyens nouveaux, le budget du ministère de l'intérieur aura enregistré une augmentation depuis le début du quinquennat de 3,5 milliards d'euros. Cet effort budgétaire historique doit naturellement s'incarner dans des résultats sur le terrain, au bénéfice des Français et visibles par les agents du ministère.

Tout d'abord, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » enregistre cette année une progression de 351 millions d'euros, plan de relance inclus. Cette mission, en partie financée sur le programme 354, est au cœur des priorités gouvernementales.

Premier axe majeur de ce budget : pour la seconde année consécutive, les effectifs des préfetures, sous-préfetures et secrétariats généraux communs seront maintenus au même niveau, afin de soutenir l'administration déconcentrée et renforcer son action de proximité au cœur des territoires.

Cette décision inédite marque le terme de la forte déflation entamée depuis plus de dix ans, qui avait conduit le réseau à perdre 25 % de ses effectifs. Cette mesure sur les effectifs des préfetures permettra, en particulier, de renforcer les services des étrangers dans les préfetures, pour accompagner notre action résolue dans ce domaine.

Second axe important : rapprocher les services des citoyens dans les départements. Deux actions déjà engagées concourent à cet objectif. D'une part, le ministre de l'intérieur a engagé un chantier de « relocalisations » pour 1 500 emplois d'administration centrale, qui seront installés dans des villes – hors grandes métropoles et hors l'Île-de-France – qui seront candidates pour les accueillir.

Vingt-trois postes d'experts de haut niveau et de directeurs de projet sont créés auprès des préfets. Ils sont en cours de recrutement et prendront leurs fonctions au plus tard en janvier 2022.

Le budget de fonctionnement et d'investissement est également centré sur l'accompagnement de la réforme de l'administration territoriale. Il permettra d'engager une convergence sur l'action sociale et le financement des chantiers immobiliers liés à la nouvelle organisation territoriale de l'État et à la sécurisation des préfetures.

Outre l'administration territoriale, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace également les crédits nécessaires aux politiques transversales et de soutien aux missions du ministère.

Le ministère de l'intérieur continue d'investir dans le domaine du numérique et conduit des projets de grande ampleur, en priorité au bénéfice des forces de sécurité intérieure. C'est le cas, par exemple, du réseau Radio du futur (RRF) ou encore de France-Alerte pour permettre l'alerte en temps réel des populations.

Les systèmes d'information sont aussi essentiels pour la modernisation et la transformation des autres missions régaliennes. C'est le cas naturellement du déploiement de la nouvelle carte nationale d'identité, débuté en 2021. Entre le 15 mars et le 30 août, plus de 1,3 million de demandes de ce nouveau titre ont été recueillies, plus de 1 million ont été validées et 950 000 titres ont été produits.

Deuxième budget central sur lequel je voudrais insister : le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Priorité annoncée par le Président de la République lors de la clôture du Beauvau de la sécurité, la vidéoprotection bénéficiera d'une augmentation significative. Sa progression sera de 10 millions d'euros, ouverts au titre du plan de relance, qui portera la dotation du FIPD à 79,4 millions d'euros l'année prochaine.

C'est dans cette action également que les préfets investiront le champ de la lutte contre l'islamisme et contre les différentes atteintes aux principes républicains, en veillant à déployer sur leur territoire les outils prévus par la loi du 24 août dernier.

Enfin, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les crédits nécessaires à l'organisation des élections, au sein d'un programme dédié. Le ministère de l'intérieur a tenu compte des recommandations de la mission d'information de votre commission pour sécuriser les importantes opérations électorales de 2022. Afin que les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin dernier ne se reproduisent pas, des mesures correctives ont dès à présent été engagées.

Le 13 août dernier, par exemple, les différents lots qui liaient le ministère de l'intérieur à la société Adrexo ont été résiliés et sont en cours d'attribution. La mise sous pli ne sera plus assurée par l'administration si les conditions de sa délégation à un prestataire ne sont pas jugées suffisamment sûres. Les contrôles tout au long de la chaîne logistique seront fortement accrus.

J'en viens à la mission « Sécurités ».

L'engagement du Président de la République et du Premier ministre, à l'issue des travaux menés dans le cadre du Beauvau de la sécurité, s'est traduit par la progression des crédits pour cette mission de plus de 1 milliard d'euros, en tenant compte du plan de relance. Cela porte l'augmentation du budget de la mission « Sécurités », depuis le début du quinquennat, à 2,3 milliards d'euros.

Ces crédits permettront de mettre en œuvre une partie importante des conclusions du Beauvau de la sécurité. Ils concourent également à mettre en place nos priorités pour la protection des Françaises et des Français. Je n'en citerai que deux : notre priorité dans la lutte intense contre les stupéfiants et notre priorité pour lutter contre les violences faites aux femmes et aux enfants. Le Président de la République en a fait la grande cause du quinquennat et, depuis un an et demi, nous déployons avec le ministre de l'intérieur un certain nombre de mesures nouvelles pour toujours mieux protéger les femmes face aux violences.

L'évolution des dépenses de personnels pour la police et la gendarmerie sera marquée par l'achèvement de la tenue de l'engagement du Président de la République de créer 10 000 postes supplémentaires sur le quinquennat. Ils permettront de renforcer la présence de policiers et de gendarmes sur le terrain, comme l'a souhaité le Président de la République. Ainsi, toutes les circonscriptions de sécurité publique connaîtront une progression des effectifs qui leur sont alloués sur la durée du quinquennat.

Nos autres priorités, notamment le renseignement, bénéficient également de ce plan de création de postes de policiers et de gendarmes.

Concernant l'augmentation des crédits de fonctionnement et d'investissement, nous avons souhaité qu'une première traduction rapide soit donnée aux axes de progrès identifiés dans le cadre du Beauvau de la sécurité.

L'un des axes forts du Beauvau de la sécurité, et que nous traduisons dès ce projet de budget pour 2022, est l'effort fait en faveur de la formation, avec deux mesures phares : l'augmentation du temps de formation initiale et continue ainsi que le lancement des travaux pour la création d'une académie de police, dans laquelle tous les policiers auront vocation à passer à un moment de leur carrière.

En termes d'équipement et d'investissement, le budget pour 2022 nous permettra de mieux répondre aux besoins de protection de la population, mais aussi d'investir dans les matériels de protection de nos policiers et gendarmes.

Avec 11 000 nouveaux véhicules en 2022 pour les forces de l'ordre, c'est la moitié du parc automobile qui aura été renouvelée au cours du quinquennat. Le budget relatif au matériel et à l'équipement est également en augmentation, principalement grâce aux crédits du plan de relance. Un effort particulier est fait pour les équipements de protection.

Le déploiement des caméras-piétons se poursuivra en 2022 afin que chaque agent sur la voie publique en bénéficie.

Le lancement de grands chantiers immobiliers et d'une remise à niveau pour l'immobilier permettra de mieux accueillir les victimes, mais aussi d'améliorer le quotidien de la police et de la gendarmerie. En plus des grands chantiers immobiliers, il nous faut engager un effort visible sur l'entretien des commissariats et des casernes.

Sur la sécurité civile, notre objectif est de renforcer notre capacité de prévention, d'anticipation et d'adaptation.

La saison de feux que nous avons connue cet été nous montre la nécessité de poursuivre ce soutien aux moyens de la sécurité civile. Je rappelle, par ailleurs, l'investissement majeur des forces de sécurité civile dans la lutte contre l'épidémie de la covid-19.

Les crédits de la sécurité civile augmenteront de 54,2 millions d'euros – relance incluse –, ce qui permet de financer, là aussi, un effort sur l'équipement et l'investissement, notamment en faveur des aéronefs de la sécurité civile.

Pour la sécurité routière, le budget pour 2022 prévoit l'achat d'un nombre important de kits de détection de stupéfiants pour la mise en œuvre d'un grand plan de contrôle débuté dès cet automne ; la poursuite des projets numériques essentiels, dont le projet

« Rendez-vous permis », qui permet de réserver en ligne les places d'examen ; et la poursuite de l'externalisation de la conduite des voitures radars, étendue dans trois nouvelles régions – Bretagne, Pays de la Loire et Centre-Val de Loire.

Enfin, j'évoquerai la mission « Immigration, asile et intégration ». Le projet de loi de finances pour 2022 autorise une augmentation des crédits à hauteur de 58,4 millions d'euros, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2021. Ces crédits sont complétés par 16 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au titre du plan de relance, portant ainsi les crédits pour 2022 à 1,92 milliard d'euros, en hausse de 3,9 % par rapport à la LFI de 2021.

C'est donc un effort budgétaire important au service d'une politique migratoire que nous voulons maîtrisée et équilibrée, au travers des deux programmes de la mission : le programme 303, « Immigration et asile », et le programme 104, « Intégration et accès à la nationalité française ».

Le programme 303 illustre la volonté résolue du Gouvernement de mieux accueillir les migrants, mais aussi de mieux lutter contre l'immigration irrégulière.

À ce titre, 143,9 millions d'euros sont inscrits au PLF pour 2022, soit une hausse de 12,5 %, pour l'ouverture de nouvelles places en centres de rétention administrative (CRA), tant en investissement qu'en fonctionnement après ouverture.

Je précise que l'armement des CRA existants et futurs pourra être optimisé grâce à l'externalisation des fonctions non régaliennes – comme le gardiennage des abords, la gestion des visiteurs, la bagagerie – exercées aujourd'hui par les fonctionnaires actifs en leur sein. Cela permettra, à terme, soit après 2023, un gain d'effectifs de l'ordre de 140 policiers.

Dès l'année 2022, avec le déploiement de l'externalisation dans les CRA de Marseille, Nîmes, Toulouse et Lyon – y compris le nouveau CRA livrable mi-janvier 2022 –, ce sont 39 policiers qui seront libérés de ces tâches.

Les autres dépenses de ce programme portent sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, avec notamment une hausse significative du budget consacré à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) : + 18,2 millions d'euros par rapport à la LFI de 2021, ce qui porte le budget à 473 millions d'euros. Cette hausse illustre à la fois l'effort de la Nation pour l'accueil des demandeurs d'asile et la sincérité de cette construction budgétaire.

La progression du parc d'hébergement pourrait être de 5 700 places en 2022, si l'évolution des dépenses d'allocation pour demandeur d'asile, dont le niveau demeure soumis à des aléas, n'excède pas les prévisions.

Le parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés atteindrait ainsi le niveau historique de 118 087 places réparties comme suit : 6 341 places en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), avec 1 500 places supplémentaires l'an prochain ; 50 032 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), avec 3 400 places supplémentaires l'an prochain ; 51 796 places d'hébergement d'urgence – un chiffre stable par rapport à 2021 – ; et 9 968 places en centres provisoires d'hébergement (CPH), soit 800 places de plus l'an prochain.

Je voudrais également mentionner l'amélioration des délais de traitement de la demande d'asile, pour lesquels nous observons une tendance encourageante, aussi bien au niveau de l'enregistrement du dossier en préfecture que de l'instruction de la demande par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

Cette amélioration des délais de traitement de la demande d'asile aura un impact sur le montant de l'ADA, mais également sur la fluidité du parc d'hébergement ; d'où un effort particulier en termes de moyens en direction de l'Ofpra.

Au titre du PLF pour 2022, la subvention qui lui est accordée s'élève à 93,2 millions d'euros, en hausse de 0,4 million d'euros, et le plafond d'emplois est consolidé à 1 003 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Les crédits du programme 104, « Intégration et accès à la nationalité française », illustrent la refonte de la politique d'intégration engagée par le Gouvernement depuis 2018.

L'État se donne les moyens de mener une politique ambitieuse à travers les mesures prises par le comité interministériel sur l'immigration et l'intégration (C3I) en 2018 et 2019, grâce à un budget dédié qui se maintient à haut niveau et progresse même de 1,8 %.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) verra ainsi ses effectifs augmenter de 19 ETPT par rapport à la LFI de 2021, pour s'élever à 1 187 ETPT, tandis que ses subventions pour charges de service public connaîtront une hausse de 7,8 millions d'euros par rapport à la LFI de 2021. Si nous y ajoutons les 11 millions d'euros de crédits d'intervention – un montant identique à celui de 2021 –, cela porte les crédits de l'OFII à 256,8 millions d'euros dans ce projet de budget.

Illustrant notre volontarisme en matière d'intégration, un programme Accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR) sera déployé à partir de 2022. L'objectif est de mieux accompagner quelque 8 000 réfugiés dans 27 départements *via* un guichet unique départemental mandaté par l'État, avec un accompagnement global et individualisé vers le logement et l'emploi, s'articulant avec le contrat d'intégration républicaine.

Le programme AGIR reposera sur trois piliers : premièrement, un accompagnement global des réfugiés grâce à la mise en œuvre d'un binôme de référents sociaux ; deuxièmement, une coordination de tous les acteurs locaux de l'intégration ; et, troisièmement, des partenariats locaux pour garantir l'accès effectif aux droits.

Porté en interministériel afin de prendre en compte les différents volets de l'intégration, AGIR sera financé sur la mission « Immigration, asile et intégration » par redéploiement et adjonction.

En définitive, sous ce quinquennat, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » seront passés de 1,056 milliard d'euros dans le PLF pour 2017 à 1,92 milliard d'euros dans le PLF pour 2022, illustrant la crédibilité et la solidité des réformes que je viens de vous présenter.

Ce projet de budget du ministère de l'intérieur marque donc à la fois l'achèvement des engagements du quinquennat, qui sont tenus, et la prise en compte des travaux du Beauvau de la sécurité.

Nous préparons aussi l'avenir, à la demande du Président de la République, en élaborant un projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi), dont ce budget constitue, d'une certaine façon, une première marche.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – Concernant les moyens de l'administration territoriale de l'État, qui constitue un appui pour les élus locaux et les populations, aucune baisse n'est à constater. Cependant, des remontées nous signalent des difficultés à effectuer, dans les territoires, un certain nombre de missions. C'est le cas, par exemple, pour la mission prioritaire du contrôle de légalité. Comment préserver, voire augmenter les effectifs pour répondre à cet objectif de sécurisation de l'action des élus locaux ?

Par ailleurs, il avait été annoncé en janvier 2020 que 100 sous-préfectures seraient labellisées « France Services », d'ici à la fin de l'année 2022. Cet objectif ne sera pas, me semble-t-il, atteint, puisque seules 21 sous-préfectures sont à ce jour labellisées. Quels moyens entendez-vous engager pour renforcer les dispositifs existants dans les sous-préfectures qui souhaiteraient intégrer ce réseau, mais qui ne peuvent y consacrer les deux ETP nécessaires, faute de ressources suffisantes ? J'entends ce que vous nous dites, mais un grand nombre de sous-préfectures manquent cruellement de personnels pour instaurer et animer les différentes politiques publiques.

S'agissant de l'organisation des élections – l'année 2022 est une année importante, avec l'élection présidentielle et les élections législatives –, quelles mesures le ministère de l'intérieur entend-il prendre pour assurer le bon déroulement des élections ? Quelles recommandations de la mission d'information sénatoriale sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 seront suivies d'effet ?

Le ministère de l'intérieur a décidé d'internaliser la mise sous pli de la propagande électorale qui sera désormais réalisée, soit par la préfecture en régie, soit par les communes *via* une convention liant la préfecture et la mairie. Est-ce toujours la position du ministère de l'intérieur ? Si oui, les préfectures disposent-elles des ressources humaines et matérielles suffisantes pour assurer cette mission ? Si tel n'est pas le cas, des exceptions sont-elles prévues ?

Dans le contexte mondial actuel, nous devons faire face à une pénurie de papier. Des difficultés logistiques peuvent donc entraver le bon déroulement de la mise sous pli et de la distribution de la propagande électorale. Envisagez-vous des mesures préventives pour assurer le bon déroulement des élections ?

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis du programme « Sécurité civile ». – Les hasards du calendrier font que la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile, déposée par notre collègue député Fabien Matras, est aujourd'hui même examinée à l'Assemblée nationale, afin d'être définitivement adoptée. Les évolutions législatives que ce texte contient sont à souligner. Elles doivent toutefois s'accompagner des moyens nécessaires, notamment les moyens aériens qui sont devenus des outils incontournables. Alors que la moyenne d'âge de nos 12 canadiens dépasse vingt-trois ans, pouvez-vous faire un point sur les perspectives de renouvellement de cette flotte et sur la piste d'un financement européen ?

En outre, nous savons qu'un effort est en cours pour agrandir la flotte d'hélicoptères. Pouvez-vous également faire un point sur cette démarche et préciser quelles mesures ont été prises pour améliorer le taux de disponibilité de cette flotte et plus généralement son maintien en condition opérationnelle ?

Mme Muriel Jourda, rapporteure pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration ». – S'agissant de la politique migratoire maîtrisée que vous avez évoquée, nous avons coutume de solliciter les différentes personnes auditionnées sur le nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées annuellement et sur le taux d'exécution de celles-ci.

Il est apparu que, sur les six premiers mois de 2021, le taux d'exécution était extrêmement bas : 5,6 %. Il nous a été répondu qu'il fallait se fier non pas au taux d'exécution, mais au nombre, en valeur absolue, d'OQTF prononcées. Confirmez-vous qu'il est pertinent d'évaluer la politique du Gouvernement sur le nombre d'OQTF prononcées sans jamais se soucier de savoir si elles ont été exécutées ?

Par ailleurs, nous avons découvert, au cours de nos auditions, qu'à l'occasion de la crise sanitaire l'Algérie avait renforcé les conditions de retour de ses ressortissants en situation irrégulière sur notre territoire. En effet, elle exige désormais que ses ressortissants soient inscrits sur une liste qu'elle établit discrétionnairement. Quelles sont les mesures que vous entendez prendre pour que nous puissions – enfin ! – avoir une politique de retour normalisée avec l'Algérie ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration ». – Ma première question concerne notre faculté à mesurer le niveau d'immigration régulière en France. Le chiffre qui est donné par votre ministère concernant ce qui est appelé le « stock de titres valides » – je vous prie de m'excuser de parler de stock, mais nous utilisons tous un langage technocratique, alors qu'il s'agit de personnes – continue d'augmenter. Fin 2020, il s'établissait à 3 454 816 titres.

Lors de l'audition du directeur général de l'Ofpra, ce dernier nous a rappelé que ses services assuraient la fonction d'officier d'état civil pour les personnes admises au droit d'asile. Ce n'est donc plus le pays d'origine, mais l'Ofpra qui établit leurs documents d'état civil. Le nombre de personnes protégées par cet office dépasse aujourd'hui les 500 000. Il s'agit de personnes qui sont en situation régulière dans notre pays, leur droit à l'asile leur ayant été reconnu.

Ne connaissant pas les modalités de construction de vos statistiques, dois-je comprendre que le nombre d'immigrés en situation régulière en France est de 3 454 816, dont 500 000 bénéficiaires d'asile, reconnus et protégés ? Ou dois-je comprendre qu'aux 3 454 816 immigrés s'ajoutent les 500 000 bénéficiaires d'asile ?

Ma seconde question est relative à la circulaire Valls de 2012. En 2020, le nombre de personnes admises au séjour au titre cette circulaire s'établissait à 28 859. Depuis l'application de celle-ci, nous avons franchi la barre des 250 000 admissions exceptionnelles. Quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard ? Envisagez-vous de modifier, ou non, la circulaire Valls ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits de la mission « Sécurités ». – La commission des finances a constaté, s'agissant

de la mission « Sécurités », un début de réponse aux questions que nous posons depuis un certain nombre d'années, notamment sur le titre II relatif aux frais de personnels, puisque, pour la première fois depuis de nombreuses années, leur part diminue par rapport aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Il s'agissait d'une revendication forte de notre commission qui avait entraîné plusieurs rejets des budgets précédents. Cette année, nous constatons une inversion, une inversion qui correspond à une demande de la Cour des comptes pour montrer le retard que nos forces de sécurité, aussi bien la police que la gendarmerie, avaient dans les domaines du fonctionnement et de l'investissement. Ce retard a été comblé, cette année, notamment par l'achat de voitures. Le manque de formation des agents a également été comblé par une augmentation de leur temps de formation, même si nous ne savons pas encore comment les agents seront formés pour devenir officiers de police judiciaire (OPJ), à partir du 1^{er} mai. Enfin, nous constatons un réel investissement dans l'immobilier.

Ce budget est atypique, car il a les allures d'un budget de début de quinquennat. Le Gouvernement a-t-il enfin pris conscience de l'importance de la mission « Sécurités » ?

Le Gouvernement a connu trois ministres de l'intérieur en cinq ans – je ne reviendrai pas sur l'intérim du Premier ministre pendant plus d'un mois ; le Livre blanc n'a pas eu les mêmes effets que pour le ministère des armées ; et le Beauvau de la sécurité a été décidé à la suite du malaise ressenti par les forces de l'ordre. Le budget répond donc en partie à une crise. Telle est l'analyse de la commission des finances. Cependant, le budget est là et la réponse est positive.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances donne un avis favorable à ce budget, dont les crédits, nous l'espérons, perdureront. Il nous faut cependant rester attentifs. Par rapport à la population, nous avons plus d'effectifs que la moyenne européenne et que nos grands voisins, et en termes d'effectifs par rapport aux moyens de fonctionnement, nous sommes encore en retard même si nous progressons. En Allemagne et en Grande-Bretagne, le ratio des dépenses de personnel par rapport aux autres dépenses est de 75 %. Or dans le budget qui nous est présenté par le Gouvernement, il est de 82 %, contre 88 % l'année dernière.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits de la mission « Immigration, asile, intégration ». – Permettez-moi de commencer par une remarque désobligeante. Lorsque nous avons examiné cette mission, nous avons reçu 15 % de réponses, ce qui est tout à faire anormal. Nous sommes tombés à un niveau de contrôle du Gouvernement qui est proprement inacceptable et qui ne respecte par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), puisque nous aurions dû recevoir les réponses le 10 octobre dernier. Je ne considère donc pas que nous ayons reçu un début de réponse, contrairement à mon collègue Philippe Dominati.

Concernant l'immigration maîtrisée et la lutte contre l'immigration irrégulière, le Gouvernement a prévu, en 2022, un nombre de migrants et de réfugiés supérieur à l'année 2019. C'est une drôle de façon de maîtriser les flux entrants de personnes provenant d'autres pays. L'illustration en est que plusieurs dizaines de milliers de personnes essaient de traverser la Manche. Pour la seule journée du 11 novembre, ils étaient plus de 1 000.

Par ailleurs, je m'interroge, comme notre collègue Philippe Bonnecarrère, sur les chiffres. Pour des territoires tels que la Guyane et Mayotte, les chiffres sont-ils consolidés ?

Une bonne maîtrise de l'immigration passe aussi par la bonne application des décisions d'expulsion. Et nous avons aussi sur cette question une vraie difficulté à obtenir des chiffres, pays par pays. En outre, l'application de ces décisions ne se traduit pas financièrement, puisque, depuis des années, le budget pour l'exécution des OQTF stagne aux alentours des 30 millions d'euros.

Concernant les forfaits visant à mettre à l'abri les personnes pauvres provenant de l'étranger – pour la lutte contre le trafic d'êtres humains –, les nuitées d'hôtel ont été multipliées par sept depuis une quinzaine d'années. J'ai posé la question à mon collègue des finances pour savoir combien de ces personnes étaient des réfugiés ou des migrants. Or nous constatons une absence totale de consolidation concernant ce triptyque immigration-asile-intégration. Le Parlement rencontre une vraie difficulté à contrôler, à évaluer cette mission qui devrait être divisée en trois missions : immigration, asile et intégration.

Enfin, je m'interroge sur le programme 177 : ne devrait-il pas être consolidé dans la mission « Immigration, asile, intégration » ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Concernant la mission « Administration générale et territoriale de l'État », la mobilisation dans les territoires se traduit par plus d'effectifs dans le réseau des préfetures et des sous-préfetures. Il s'agit d'un axe de travail important du ministre de l'intérieur. Le schéma d'emplois ne comptera aucune suppression d'emplois en 2022 dans les préfetures, pour la seconde année consécutive ; c'est inédit. Le Gouvernement a par ailleurs étendu cette vigilance aux effectifs des services déconcentrés des autres ministères, au-delà des préfetures et des sous-préfetures. Cela fait d'ailleurs partie des conclusions du comité interministériel de la transformation publique (CITP), qui s'est tenu en juillet dernier.

Autre mesure permettant de positionner les effectifs là où des renforts sont nécessaires : chaque préfet peut désormais décider de redéployer jusqu'à 3 % de ses effectifs d'un programme budgétaire entre les services déconcentrés de son département. Cette souplesse permet aux préfets d'ajuster leurs ressources humaines au plus près des territoires afin de poursuivre les objectifs fixés par le Gouvernement.

Cette année, nous avons créé 30 postes de sous-préfets à la relance. Les 23 experts de haut niveau que j'évoquais dans mon propos liminaire sont directement rattachés aux préfets et sont prévus dans ce budget.

Concernant la propagande électorale, je ne peux que partager vos propos, madame la rapporteure, s'agissant des dysfonctionnements dans les mises sous pli et les distributions lors des dernières élections régionales et départementales. Ces dysfonctionnements ont conduit le ministère de l'intérieur à prendre des décisions, concernant notamment l'acheminement des plis. Le 13 août dernier, les différents lots qui liaient le ministère de l'intérieur à la société Adrexo ont été résiliés. Un appel d'offres a été lancé.

Par ailleurs, une partie des problèmes liés à l'acheminement de la propagande électorale provenait de défaillances en amont, certains routeurs ayant distribué des enveloppes en retard, d'autres n'étant pas parvenus à terminer leur travail de mise sous pli, de sorte que le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets de prendre des mesures très concrètes.

D'abord, la règle est de ré-internaliser la mise sous pli, à savoir la faire effectuer par des agents de l'État ou passer des conventions avec des communes afin de maîtriser au

mieux le processus. Des exceptions existent bien évidemment, notamment si le prestataire n'est pas défaillant ou si des conditions de contrôle strictes peuvent être mises en place et diligentées au niveau de la préfecture.

Par ailleurs, un plan de contrôle et un plan de secours en cas de défaillance ont été demandés à chaque préfet pour que, quel que soit le cas de figure, nous ne nous retrouvions plus jamais dans la situation que nous avons connue lors des dernières élections régionales et départementales.

Pour répondre à Françoise Dumont, je voudrais d'abord rappeler que la flotte aérienne de la sécurité civile compte aujourd'hui 20 avions et 33 hélicoptères. La flotte des hélicoptères comptait 34 appareils du même type, mais, vous le savez, l'un a connu en Isère un tragique accident en septembre dernier, durant lequel, hélas, un mécanicien est décédé. Nous avons engagé la reconstitution de cette flotte, deux hélicoptères ayant déjà été acquis en début d'année grâce au plan de relance. De plus, comme l'a annoncé le Président de la République à Marseille, lors du Congrès national des sapeurs-pompiers de France en octobre dernier, une commande de deux autres hélicoptères sera passée avant la fin de l'année, afin que nous puissions atteindre le chiffre de 37 appareils, tout en poursuivant une cible historique de 38 hélicoptères. De plus, au vu de l'âge de la flotte, la question de la poursuite du renouvellement a vocation à être examinée, notamment dans le cadre de la future loi de programmation pour les sécurités intérieures, précédemment évoquée.

Par ailleurs, l'activité de la flotte des hélicoptères ayant connu une hausse considérable de 70 % depuis 2002, passant de 10 000 à 17 000 missions par an, la question de l'entretien devient cruciale. Ainsi, le ministère de l'intérieur consacrait 75 millions d'euros à la maintenance des aéronefs de la sécurité civile et, cette année, ce chiffre s'élève à 84,5 millions d'euros, sachant que 6 millions d'euros sont consacrés à la modernisation de ces appareils.

Pour améliorer la maintenance et l'entretien de la flotte de la sécurité civile, une politique de mutualisation est également mise en œuvre. En effet, le marché de maintien en conditions opérationnelles des hélicoptères est mutualisé entre la gendarmerie nationale et la sécurité civile. La base aérienne de sécurité civile de Nîmes accueille ainsi deux emplacements au profit de la gendarmerie pour l'entretien de ses hélicoptères et, par ailleurs, les deux directions mutualisent pièces, outils et savoir-faire des techniciens.

Enfin, nous avons tenu à revaloriser dans ce PLF la rémunération des pilotes d'avions et d'hélicoptères, comme celle des mécaniciens opérateurs, afin de les fidéliser, mais aussi parce que, au vu des risques encourus, nous considérons qu'un rattrapage leur était dû. Dans ce budget, le Gouvernement accorde donc une importance majeure aux moyens aéroportés de la sécurité civile, qui sont absolument fondamentaux.

En ce qui concerne les OQTF, je voudrais d'abord évoquer les chiffres. En 2020, on constate une diminution de 12,5 % du nombre d'OQTF prononcées par rapport à 2019 – soit 107 488 en 2020 et 122 839 en 2019. En outre, parmi les OQTF prononcées, la catégorie enregistrant la plus forte diminution est celle des déboutés du droit d'asile, pour laquelle on observe une baisse de 23,5 % en 2020. Par ailleurs, 19 957 éloignements ont été enregistrés, ce qui représente une diminution de 36,6 % par rapport à 2019. Celle-ci s'explique essentiellement par l'impact de la crise sanitaire, la fermeture des frontières et les dispositifs mis en œuvre par certains pays ayant rendu plus difficile l'exécution des OQTF.

Sur la question de la pertinence des calculs, il est effectivement très difficile de comparer ce qui se passe dans les différents pays, y compris au niveau européen, tant les méthodes varient. Cependant, quand on considère en France le nombre d'OQTF prononcées, il faut aussi prendre en compte le nombre d'éloignements réalisés, qu'ils soient forcés ou aidés.

Par ailleurs, je voudrais rappeler qu'une politique ferme est mise en œuvre par le ministre de l'intérieur à l'égard des pays qui refusent de délivrer des laissez-passer consulaires. Cette politique de fermeté a d'ores et déjà commencé à porter ses fruits et sa mise en œuvre se poursuivra au cours des mois qui viennent.

Pour répondre à la question de M. Bonnecarrère sur les stocks de titres en cours de validité autorisant accès au territoire français, je voudrais commencer par rappeler que les bénéficiaires de la protection internationale détiennent des cartes de résidence valides dix ans, et que les bénéficiaires de la protection subsidiaire disposent quant à eux de cartes de séjour pluriannuelles. Les uns comme les autres sont donc inclus dans les calculs et les chiffres que nous partageons avec vous, en tant que possesseurs de titres en cours de validité. Le nombre total de ces titres s'élève aujourd'hui à 417 903 – 60 145 pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, et 357 758 pour les réfugiés et apatrides.

Par ailleurs, au sujet de la circulaire Valls, qui a conduit à 28 859 admissions exceptionnelles au séjour en 2020, je répondrai simplement que, à ce stade, le Gouvernement ne prévoit ni de modifier ni d'abroger la circulaire, mais plutôt de l'appliquer de façon à la fois stricte et mesurée. À cet égard, j'ajoute qu'une circulaire a été adressée aux préfets en septembre par le ministre de l'intérieur, sur la question des anciens mineurs non accompagnés (MNA), l'objectif étant de mieux prendre en compte leur situation dans leur parcours d'insertion professionnelle.

Pour répondre à Philippe Dominati, la sécurité a toujours été une priorité du Gouvernement, et le Président de la République a notamment annoncé, dès 2017, sa volonté de recruter 10 000 policiers et gendarmes. Je vous remercie pour vos propos, pour votre avis sur le budget que je présente au nom du Gouvernement et sur les solutions apportées par le ministre de l'intérieur.

À ce titre, je voudrais rappeler que dès l'été 2020, le ministre a pris à bras-le-corps le problème du manque de moyens, notamment la question des véhicules. J'étais cette semaine avec le Premier ministre à La Duchère, à Lyon, et la semaine précédente dans l'Orne, à Alençon, et je peux vous dire à quel point on se réjouit dans les commissariats, d'avoir enfin reçu des véhicules, et de bénéficier du déploiement du plan Poignées de porte, qui œuvre à rendre les conditions de travail des forces de l'ordre plus dignes, et à leur permettre d'exercer leur difficile mission dans les meilleures conditions matérielles possibles.

M. Jérôme Durain. – Madame la ministre, vous avez évoqué le plan de relance et le Beauvau de la sécurité comme les éléments centraux de l'effort budgétaire qui nous est présenté. Pour revenir brièvement sur le Beauvau de la sécurité, il me semble que son objectif ne résidait pas seulement dans sa dimension financière, mais aussi dans sa capacité à agréger, autour de nos forces de l'ordre, des citoyens, des associations et des ONG. Qu'en est-il de cet objectif ?

Vous avez également indiqué que 2,3 milliards d'euros supplémentaires auraient été consacrés à cette mission durant le quinquennat, et je voudrais souligner que cela n'est pas linéaire. Philippe Dominati a relevé qu'en matière de formation on avait pu observer, sinon

des errements, en tout cas des choix en évolution. Nous prenons acte du rattrapage des crédits de fonctionnement et d'investissement par rapport aux dépenses de personnel, mais ces dépenses ne font pas tout.

J'en viens donc à la nécessité de dépenser mieux. En effet, ces dernières années, deux commandes publiques ont conduit à des naufrages. Tout d'abord, les caméras-piétons, que même le Président de la République a raillées en disant qu'elles ne fonctionnaient que quatre heures par jour... Pourtant, 5 millions d'euros ont été investis pour les 10 000 premières caméras. Aujourd'hui, on prévoit à nouveau d'investir dans ces appareils : 17 millions d'euros pour la police et 8 millions d'euros pour la gendarmerie. Toutes les précautions ont-elles été prises afin que nous ne rencontrions pas les mêmes difficultés ?

L'abandon du logiciel Scribe pose lui aussi de nombreuses questions. En effet, la facture s'élève à 11,7 millions d'euros. Le prestataire de service a vu le contrat dénoncé, mais y a-t-il eu des pénalités ? En outre, que deviennent les fonctionnalités qui étaient adossées à ce logiciel, comme la plateforme Thésée ou le compte rendu d'enquête après identification ? Le déploiement d'un nouveau logiciel est annoncé pour 2024 ; est-ce vraiment nécessaire d'attendre trois ans ?

Enfin, un dernier sujet qui n'est pas tout à fait budgétaire. Le président de la Fédération nationale des chasseurs a récemment évoqué la possibilité de confier à ses adhérents un rôle de police de proximité. La secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, Bérangère Abba, a déclaré ne pas fermer la porte à cette proposition. Il me semble pourtant que plusieurs lois ont récemment été promulguées – dont la loi pour une sécurité globale préservant les libertés –, qui permettent une meilleure articulation des acteurs de la sécurité. Par conséquent, cette proposition est-elle toujours sur la table et la considérez-vous avec autant d'intérêt que votre collègue ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – J'interviendrai sur les missions « Sécurités » et « Immigration, asile et intégration », et commencerai par saluer la dynamique de ces deux missions, qui connaissent une nouvelle hausse, conformément aux engagements pris lors de ce quinquennat.

Tout d'abord, face au niveau de délinquance que connaissent certains territoires, une réforme expérimentale de l'organisation déconcentrée de la police nationale a été lancée au 1^{er} janvier 2020 en Guyane, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, sous la forme de directions territoriales de la police nationale (DTPN). Alors que la généralisation de ces directions est prévue pour 2022, pourriez-vous, madame la ministre, en dresser un bilan, s'agissant notamment de Mayotte, mais aussi des autres territoires ?

En matière d'immigration, le contrat d'intégration républicaine (CIR), instrument important de la politique du Gouvernement, sera déployé à Mayotte en 2022. Pourriez-vous préciser les modalités de ce déploiement ? Quels en sont les effets attendus s'agissant de la situation migratoire spécifique et très difficile que connaît Mayotte ?

Mme Brigitte Lherbier. – Permettez-moi de poser une question au nom d'Henri Leroy, qui me tient également beaucoup à cœur.

J'étais à Roubaix lors de la conclusion du Beauvau de la sécurité, et j'ai constaté chez les jeunes un véritable espoir qu'il serait grave de décevoir. L'année 2022 devrait être l'année de la création de la réserve opérationnelle de la police nationale qui, à terme,

emploiera environ 30 000 réservistes. Parallèlement, la réserve de la gendarmerie devrait être renforcée, passant de 30 000 à 50 000 réservistes. Chacun ici connaît la grande motivation et la disponibilité de ces réservistes opérationnels, dont nous avons besoin. Cependant, les crédits alloués à ces postes de dépenses par le PLF pour 2022 ne sont pas en augmentation ; comment expliquez-vous, madame le ministre, le différentiel entre les annonces et les crédits effectivement budgétés ? Comment votre ministère envisage-t-il la montée en charge des réserves de nos deux forces, afin qu'elles soient pleinement opérationnelles pour les événements sportifs de 2023 et 2024 ?

Mme Catherine Di Folco. – Madame la ministre, je voudrais aussi me faire porte-parole d'Henri Leroy, qui ne peut être présent, et qui est rapporteur pour avis de la mission « Sécurités ». Il note que, pour la première fois, les crédits prévus sont de nature à redonner des marges de manœuvre en matière de dépenses d'investissement et de fonctionnement. Cependant, il observe un net déséquilibre entre l'augmentation des crédits alloués à la police nationale et ceux alloués à la gendarmerie nationale. En effet, les dépenses d'investissement augmenteront de 193 % en autorisations d'engagement (AE) et de 80 % en crédits de paiement (CP) pour la police nationale, mais uniquement de 65 % en AE et de 45 % en CP pour la gendarmerie. De même, les dépenses de fonctionnement augmenteront pour les deux forces, mais moins rapidement dans la gendarmerie que dans la police. Comment expliquez-vous un tel déséquilibre, alors même que la gendarmerie fait face à davantage de besoins, tant en matière d'immobilier que de véhicules ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – En ce qui concerne le Beauvau de la sécurité, les tables rondes ont été constituées par le ministre de l'intérieur conformément aux annonces faites par le Président de la République. Effectivement, l'objectif était de réunir un certain nombre de parties prenantes, notamment de la société civile, et cela a bien été le cas. J'ai moi-même participé, et présidé un certain nombre de tables rondes, notamment sur des questions sensibles telles que la place des familles des forces de l'ordre dans leur métier et leur quotidien, la prévention face au suicide, ou la qualité de vie au travail. Des associations, des médiateurs et des parlementaires ont bien été associés aux travaux du Beauvau de la sécurité qui, par nature, étaient centrés sur les forces de l'ordre elles-mêmes, pour répondre à un certain nombre de difficultés qu'elles rencontraient ou rencontrent encore.

Le Beauvau de la sécurité s'est inscrit dans la continuité du Livre blanc et a été un temps démocratique, un temps de débat, mais il a surtout été conçu comme un temps concret, et a débouché sur un certain nombre de décisions, qui ont été annoncées par le Président de la République et ont permis d'obtenir des avancées bien réelles pour les forces de l'ordre. Celles-ci nous disent d'ailleurs leur satisfaction d'avoir été entendues sur des questions difficiles, notamment sur les questions de sécurité. Je rappelle qu'il s'agit de l'un des seuls métiers dans lequel lorsqu'on part de chez soi, on ignore ce que l'on va affronter dans la journée, et j'ai une pensée pour les membres des forces de l'ordre qui sont attaqués dans l'exercice de leur métier.

Sur la question du logiciel Scribe, le projet a effectivement rencontré des difficultés majeures et c'est la raison pour laquelle le ministre de l'intérieur a pris la décision de mettre fin au déploiement du logiciel, pour le relancer sur de nouvelles bases. En attendant, les ressources sont mutualisées, notamment avec le ministère de la justice, afin de pouvoir bénéficier de tels logiciels.

En ce qui concerne la chasse, je voudrais rappeler que la police de la chasse est assurée par les agents assermentés de l'Office français de la biodiversité. Je ne sais pas ce que ma collègue Bérangère Abba a répondu précisément ni dans quel cadre la question lui a été

posée, mais je pense qu'elle ne dirait pas autre chose. Il a été fait mention du fait que les parlementaires ont réalisé un certain nombre d'avancées, qui permettent d'aller plus loin dans les modalités de sécurité aujourd'hui offertes, et d'innover à cet égard. À ce stade, nous avons déjà accompli un travail important, qui permettra notamment à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés d'être appliquée partout sur le territoire.

Je voudrais rappeler que la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a institué le contrat d'intégration républicaine (CIR), notamment pour les étrangers primo-arrivants, désireux de s'installer en France. Ses dispositions devaient faire l'objet d'une mise en œuvre progressive à Mayotte, à compter du 1^{er} janvier 2018, date qui a été repoussée au 1^{er} janvier 2020. L'entrée en vigueur de ces dispositions apparaissant toujours prématurée, eu égard aux caractéristiques et aux contraintes particulières de l'île, un nouveau report a été décidé à l'occasion de la loi de finances pour 2020, afin de concevoir un dispositif mieux adapté aux spécificités de ce département.

Les travaux interservices relatifs au déploiement du CIR à Mayotte ont enfin été lancés fin 2020 par la direction générale des étrangers en France, en concertation avec l'OFII, la direction générale de l'outre-mer et la préfecture de Mayotte. La prise en compte du contexte social et migratoire mahorais, mais aussi des contraintes logistiques et budgétaires liées à l'insularité, a donc conduit à retenir un dispositif adapté. Un décret en Conseil d'État doit ainsi paraître dans les prochaines semaines, et deux arrêtés viendront compléter le dispositif réglementaire, qui prévoit un entretien personnalisé d'accueil, un test de positionnement linguistique initial, une formation linguistique de 100 heures et une formation civique de deux jours. Les marchés publics des formations linguistiques et civiques de l'OFII pour Mayotte ont été publiés le 4 août 2021, les locaux ont déjà été loués pour accueillir la nouvelle direction territoriale de l'Office et je peux vous annoncer que les recrutements d'agents de l'OFII ont été lancés, afin d'assurer l'effectivité du dispositif au 1^{er} janvier 2022. Pour la mise en place du CIR à Mayotte, 5,6 millions d'euros sont prévus dans ce PLF pour 2022.

Pour ce qui est de la mission « Sécurités » à Mayotte, la mise en place de la DTPN a permis de meilleures synergies et un véritable pilotage unifié sur l'île, en optimisant les moyens pour renforcer les capacités opérationnelles sur le terrain. Je voudrais évoquer deux éléments pour illustrer ce constat. Tout d'abord, les dernières violences urbaines ont été gérées sans renfort d'unités de gendarmerie mobile, contrairement à ce qui s'était produit l'année précédente. De plus, la filière investigation s'est professionnalisée et, au premier semestre de l'année 2021, le taux d'élucidation des affaires a augmenté de 7,84 %, passant à 50,34 %. L'augmentation la plus sensible concerne le taux des atteintes contre les personnes – 57,41 % en 2021 contre 47,75 % en 2020. Nous observons d'ailleurs des éléments similaires en Nouvelle-Calédonie et en Guyane – je suis un peu longue, mais il me semble que la situation des outre-mer mérite qu'on s'y arrête.

Au regard du bilan très positif de cette expérimentation, cette organisation sera généralisée à l'ensemble des territoires d'outre-mer en 2022. Une expérimentation, qui vise à préfigurer des directions départementales de la police nationale dans des départements de métropole, est en cours dans le Pas-de-Calais, la Savoie et les Pyrénées-Orientales. La poursuite de cette réforme et la réorganisation en profondeur des services qu'elle entraînera constitueront une modernisation majeure de la police nationale, qui était attendue.

Pour répondre à la question des moyens de la gendarmerie, je souhaiterais rappeler que la France s'appuie sur ses deux forces de l'ordre, et que nous les traitons avec la

même volonté de protéger les Français, quel que soit l'endroit où ils vivent. Chacune de ces forces à une histoire particulière, des singularités, une identité et, à cet égard, nous veillons à préserver le statut militaire de la gendarmerie. J'étais hier en déplacement à la direction générale de la gendarmerie nationale, et j'ai pu observer à quel point les spécificités de l'organisation de la gendarmerie, notamment en matière de gestion des crises, sont importantes, comme le sont celles de la police nationale.

Je ne peux laisser entendre que la gendarmerie serait moins bien traitée que la police et il me semble que les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Le plan de remise à niveau du parc automobile, par exemple, prévoit une répartition parfaitement équitable et, sur les 11 000 nouveaux véhicules, la moitié bénéficiera à la police, l'autre moitié à la gendarmerie. De la même manière, les 50 millions d'euros du plan Poignées de porte pour 2022, seront répartis équitablement entre les deux forces. Enfin, répondant à une véritable demande des gendarmes, le Gouvernement a lancé la commande de blindés pour la gendarmerie, la commande de dix nouveaux hélicoptères et des chantiers immobiliers majeurs, comme la caserne Balma de Toulouse. Ces questions sur le traitement réservé à la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur appartiennent au passé, et cela fait maintenant plus de dix ans que cette force majeure a rejoint le ministère, dont elle fait aujourd'hui pleinement partie.

M. François-Noël Buffet, président. – Une dernière question peut-être, à laquelle j'associe Henri Leroy : à quel moment pensez-vous que la loi de programmation annoncée par le ministère sera présentée au Parlement ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Je vous répondrai avec plaisir, monsieur le président, même s'il me semble qu'il ne s'agit pas là d'une question budgétaire.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est un complément...

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – J'y réponds bien volontiers : les travaux ont d'ores et déjà été lancés et le ministre de l'intérieur a commencé à travailler sur la Loppsi, et sur la manière dont nous pourrions concrétiser un certain nombre d'annonces faites par le Président de la République. Comme vous le savez, le Gouvernement n'a pas l'entière maîtrise du calendrier parlementaire, et le ministre de l'intérieur vous présentera, en temps voulu, l'avancée de ses travaux. Je ne suis pas en mesure de vous donner une date précise à ce stade.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – J'aurais voulu poser une question sur le programme 177, qui couvre la politique d'hébergement et d'accès au logement et l'insertion des personnes vulnérables. Quel est le contenu de ce programme qui explose depuis des années ? Combien de migrants réfugiés font partie des mises à l'abri prévues par ce programme ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Si ma mémoire est bonne, le programme 177 ne fait pas partie des programmes du ministère de l'intérieur, mais de ceux du ministère délégué au logement. Il n'appartient donc pas au budget que je vous présente aujourd'hui.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous allez décevoir monsieur Meurant, madame la ministre...

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – J'en suis navrée, mais je ferai volontiers l'intermédiaire avec le ministère du logement pour vous apporter une réponse dans les meilleurs délais, monsieur le sénateur.

M. François-Noël Buffet, président. – Il me reste à vous remercier, madame la ministre.

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 40.

Mercredi 17 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 08 h 30.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Catherine Di Folco rapporteur sur la proposition de loi n° 4398 (A.N., XV^e lég.) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et la proposition de loi organique n° 4375(A.N., XV^e lég.) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, sous réserve de leur transmission.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France - Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition

La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n° 138 (2021-2022) tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur pour avis. – Notre commission doit se prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, présentée par Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés.

Après une étude attentive, il s'avère que ce texte respecte l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et ne pose donc pas de difficulté particulière de recevabilité.

D'une part, il n'a pas pour effet de reconstituer une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois.

Certes, le rapport de la commission d'enquête sur « *l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid 19 et de sa gestion* », publié le 8 décembre 2020, traitait en partie de l'organisation du système de

santé, mais sous le seul angle de la gestion des crises pandémiques et des leçons à tirer de l'épidémie de covid-19.

Or, si la question de la crise sanitaire actuelle n'est pas absente du contexte qui sous-tend la présente demande de commission d'enquête, l'objet de cette dernière est beaucoup plus large.

D'autre part, il porte sur la gestion de services publics, puisque la commission d'enquête devrait notamment faire porter ses investigations sur les politiques publiques menées en matière d'organisation et de financement du système de santé, de conditions d'accès aux soins sur l'ensemble du territoire, ainsi que sur le fonctionnement et le rôle de l'hôpital public et son articulation avec le secteur privé.

Aussi, je vous invite à constater la recevabilité de cette proposition de résolution, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Nous entamons aujourd'hui l'examen des treize avis budgétaires de la commission des lois sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, qui concernent la seconde partie de ce texte : cinq avis seront rendus aujourd'hui, deux avis le mardi 23 novembre et six avis le mercredi 24 novembre. S'il advenait que le Sénat n'adopte pas l'article d'équilibre de la première partie du PLF mardi prochain, nous ne pourrions pas examiner d'avis budgétaires après ce vote. Aussi, je propose, dans une telle hypothèse, que les observations des six rapporteurs pour avis qui doivent présenter leurs travaux le mercredi 24 novembre fassent l'objet d'une publication sous la forme de rapports d'information.

Nous commençons par l'examen du rapport pour avis sur la mission « Outre-mer ».

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ». – Il me revient aujourd'hui de vous présenter les crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, dont notre commission s'est saisie pour avis.

Les effets de la crise de la covid-19 ont été et sont encore très importants sur les économies ultramarines ; des contraintes particulières sur l'activité économique, mais également sur les activités touristiques et le transport maritime trouvent encore à s'appliquer sur certains territoires ultramarins. Cela justifie le maintien des mesures de soutien aux collectivités ultramarines comme aux acteurs économiques, soutien qui me paraît indispensable au regard de la situation sanitaire et économique particulièrement dégradée de certains territoires. Dans ce cadre, la mission « Outre-mer » est cette année encore pertinente, puisqu'elle a pour ambitions premières la relance et le développement des territoires ultramarins.

La principale problématique à laquelle est confrontée cette mission est celle de la sous-exécution chronique des crédits votés. Chaque année, les crédits consommés sont largement inférieurs aux crédits attribués en loi de finances. Cependant, en dépit d'une dégradation de la situation sanitaire et économique des outre-mer, cette sous-exécution a été, l'année dernière, significativement inférieure à celle qui a été constatée les années précédentes.

En effet, depuis le projet de loi de finances pour 2021, des mesures visant à remédier à la sous-exécution chronique des crédits de cette mission ont été déployées par le ministère des outre-mer suivant deux axes : la sincérisation du budget de la mission en PLF et l'amélioration du pilotage budgétaire au cours de l'exécution budgétaire de la mission. Je constate, avec satisfaction, que des efforts de fiabilisation des prévisions et hypothèses budgétaires instruisant des baisses ciblées de crédits en programmation initiale ont été menés avec succès et appellent à leur approfondissement.

Aussi, je souhaite saluer les efforts entrepris par la direction générale des outre-mer (DGOM), qui s'est pleinement engagée dans une démarche active d'évolution de ses modalités de pilotage des crédits, qui s'illustre en particulier par l'accélération des décaissements sur la mission.

Cet effort de sincérisation est positif : il permet de disposer d'une vision plus crédible de la conduite des politiques de la mission « Outre-mer ». Je vous invite toutefois à être vigilants, afin que cela ne conduise pas à terme à une diminution de l'ambition pour nos territoires ultramarins. En tout état de cause, ce n'est pas le cas dans le projet de budget qui nous est présenté aujourd'hui : les crédits alloués à la mission « Outre-mer » restent stables par rapport à 2021. Ainsi, la mission est dotée pour 2022 de 2,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,47 milliards en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 1,3 %.

La programmation des crédits pour 2022 est en effet marquée par un effort de relance à la suite de la crise de la covid-19, qui se traduit par des mesures nouvelles et un effort significatif en matière de lutte contre l'habitat insalubre, de soutien à l'emploi et à la formation ciblé sur les jeunes ultramarins, et d'accompagnement des collectivités territoriales.

Permettez-moi de vous présenter ces trois priorités.

En matière de construction et de rénovation des infrastructures, l'année 2022 constituera la dernière année de mise en œuvre du plan « Logement outre-mer 2019-2022 ». Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit une hausse de 10 millions d'euros des crédits mobilisables pour de nouveaux projets. Cela permettra de poursuivre la mise en œuvre du plan et d'accompagner les stratégies territoriales des établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane et de Mayotte.

Un effort conséquent est également fait en faveur de la lutte contre l'habitat insalubre et informel sur ces deux territoires : une expérimentation du dispositif Logement locatif très social adapté a été lancée afin de permettre, d'une part, la construction massive de nouveaux logements par un soutien financier de l'État pouvant atteindre 100 % de subventions et, d'autre part, de proposer des loyers abordables pour ces ménages. J'y suis tout à fait favorable, car la situation particulière de l'habitat dans les territoires ultramarins impose une politique particulièrement volontariste.

En matière de soutien à l'insertion et à la formation des jeunes ultramarins, ces crédits connaissent une hausse de près de 7 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, illustrant la volonté gouvernementale de recentrer son action sur cette priorité.

Je souhaite revenir sur la double mesure relative au service militaire adapté (SMA). Celui-ci a de nouveau montré toute sa pertinence lors de la crise sanitaire. Le niveau d'insertion a certes chuté en 2021, mais il demeure à un niveau très élevé et devrait avoisiner les 75 % à la fin de l'année. Ces bons résultats justifient qu'une expérimentation du programme SMA 2025+, élargissant le public cible et enrichissant le contenu du programme, soit financée *via* le PLF pour 2022 et lancée à Mayotte cette année.

Aussi, deux nouvelles compagnies seront créées à Mayotte et en Polynésie française, respectant ainsi les engagements pris par le Gouvernement au cours de l'année 2021. Ainsi, près de 9,7 millions d'euros et 251 équivalents temps plein (ETP) seront affectés à ces mesures auxquelles je souscris pleinement.

En ce qui concerne l'accompagnement des collectivités ultramarines, troisième priorité du budget pour 2022, des efforts sont en premier lieu prévus en matière d'aide à l'équipement des territoires. Cela passe par les contrats de convergence et de transformation, qui visent à réduire significativement et durablement les écarts de développement en matière économique, sociale et environnementale. En 2022, 209 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 156,26 millions d'euros en crédits de paiement au titre de ces contrats. Cela est conforme aux engagements pris par le Gouvernement. Toutefois, je constate à regret que les outils de contractualisation ne permettent pas de pallier les difficultés de sous-consommation des crédits budgétaires. La faiblesse des montants consommés par rapport aux montants contractualisés est particulièrement alarmante : les dernières prévisions disponibles font état d'un taux de consommation des crédits qui s'établirait à 30 % seulement fin 2022... J'appelle par conséquent l'État à renforcer l'accompagnement des collectivités concernées par ce dispositif.

L'aide aux territoires passe également par l'introduction de deux mesures nouvelles relatives à la lutte contre la prolifération des algues sargasses et à l'accompagnement des mineurs isolés à Mayotte, qui répondent à des attentes formulées de longue date par les élus locaux.

Des actions fortes devraient enfin être menées afin d'accompagner les collectivités ultramarines dans le redressement de leur situation financière et budgétaire : 50 millions d'euros supplémentaires devraient y être dédiés. Cela traduit l'engagement de l'État à accompagner la collectivité territoriale de Guyane pour rétablir sa capacité d'autofinancement, mais également à financer le dispositif Contrat de Redressement en Outre-mer (COROM). Ce soutien renforcé de l'État est d'autant plus nécessaire que la situation financière et budgétaire fortement dégradée de certaines collectivités ultramarines est particulièrement préoccupante.

Pour terminer, je souhaite vous rappeler que les crédits portés par la mission « Outre-mer » ne constituent qu'un dixième environ de l'effort total de l'État en faveur des territoires ultramarins. Il s'agit des actions spécifiques de l'État dans les outre-mer, chaque ministère étant par ailleurs en charge de la mise en œuvre de ses politiques sur l'ensemble du territoire français, outre-mer compris. Ainsi, l'effort global de l'État en faveur des territoires ultramarins en 2022 représenterait 19,5 milliards d'euros en autorisations

d'engagement et 21,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Parmi ces crédits, 1,5 milliard d'euros devrait provenir de plan de relance qui contient des mesures spécifiques aux outre-mer. Je suis particulièrement favorable à cette territorialisation, mais je souhaite rappeler que ces dispositifs appellent un accompagnement et un suivi attentif de l'État afin que les acteurs locaux puissent pleinement s'en saisir.

L'ensemble de ces éléments me conduisent donc à vous proposer un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Cette année, l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) s'inscrit dans un contexte plus apaisé que celui que nous avons connu, chaque année – ou peu s'en faut –, sous ce quinquennat. L'examen du projet de loi de finances (PLF) s'avère ainsi une surprise : pas de contractualisation léonine ; pas de réforme de la fiscalité du bloc local ; pas de diminution des impôts de production. Est-ce pourtant à dire que tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Naturellement, ce n'est pas le cas et nous aurons, cette année encore, certaines récriminations à formuler – ou à renouveler ! –, tant au sujet des crédits de la mission que des articles rattachés à cette dernière.

En premier lieu, je voudrais dire un mot du contexte dans lequel s'inscrivent les finances locales cette année. Ce contexte est celui de finances encore déstabilisées, d'une part, par un quinquennat de révision ininterrompue du panier de recettes des collectivités territoriales et, d'autre part, par la crise sanitaire.

Délicate pour les collectivités territoriales sur le plan financier, l'année 2020 s'est traduite par une diminution de l'épargne brute globale de 10,3 %, dont a résulté une contraction de l'investissement des collectivités territoriales de 7,1 %. Certes, l'année 2021 se caractériserait par une amélioration sensible de la situation financière des collectivités territoriales, l'épargne brute devant progresser de 9,4 %. Nous ne pouvons que nous féliciter de l'amélioration des perspectives financières des collectivités territoriales ; je note néanmoins que le contexte financier demeure source d'inquiétudes, de nombreuses collectivités montrant leur réticence à engager la pleine relance de leurs investissements.

Dans ce contexte, que je qualifierais volontiers d'incertain, les crédits de la mission RCT, qui représentent seulement 4 % des transferts financiers de l'État aux collectivités dans le projet de loi de finances pour 2022, connaissent une nette augmentation de l'ordre de 9,8 %.

La progression des crédits ouverts au titre du programme 119, « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », qui atteignent 4,32 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), est principalement due à une hausse des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales. Celle-ci s'explique en particulier par un abondement de 337 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) de droit commun, destiné au

financement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Certaines associations d'élus représentant le bloc communal que nous avons auditionnées ont regretté le fléchage de ces crédits vers ces instruments dont les élus locaux, particulièrement au sein de communes de petite taille, ne maîtrisent qu'imparfaitement les tenants et aboutissants.

Si les dotations de soutien à l'investissement tendent ainsi à concentrer la hausse des crédits à l'échelle du programme, les dotations de compensation se caractérisent par leur décevante stabilité, à l'exception notable de la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements, qui connaît une progression de 19,36 %. Lors de son audition, la ministre a défendu l'engagement du Gouvernement à « sanctuariser » les dotations, notamment de compensation, aux collectivités. On peut s'en féliciter ; on peut également constater que, derrière ce vocable de « sanctuarisation », est en réalité défendue une érosion progressive en termes réels de ces dotations, dont le montant – stable, car fixé au « coût historique » d'exercice des compétences compensées – est grignoté chaque année par l'inflation.

Le programme 122, « Concours spécifiques et administration », qui regroupe des crédits destinés à financer un soutien de l'État à des collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, connaît également une nette hausse de 33,44 %, due à des facteurs conjoncturels.

L'action n° 1, qui concentre diverses aides exceptionnelles aux collectivités territoriales connaît une hausse de l'ordre de 127,76 % en AE due, pour l'essentiel, à l'inscription de 66,1 millions d'euros destinés à l'abondement du fonds de reconstruction constitué à l'issue du passage de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes.

L'action n° 2 connaît une multiplication de ses crédits par 3,62 en AE et par 3,58 en CP, due au financement de la refonte de systèmes d'information et de nouveaux outils informatiques pour la direction générale des collectivités locales (DGCL), dont l'inscription au sein de la mission peut surprendre, alors que les crédits dédiés aux dépenses informatiques ont été transférés à la direction interministérielle du numérique (DINUM).

L'action n° 3, qui regroupe des dotations destinées aux outre-mer, ne connaît qu'une hausse marginale de ses crédits, due à l'indexation de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics lui étant transférés.

Les crédits de la mission offrent donc, dans l'ensemble et au regard de leur augmentation globale, les motifs d'une relative satisfaction. Il n'en va pas de même des articles rattachés à la mission, pour lesquels je vous proposerai d'adopter quatre amendements, suivant trois axes.

Premier axe : corriger les modifications particulièrement décevantes apportées aux modalités d'attribution des dotations d'investissement. L'article 45 prévoit à titre principal l'unification des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). L'ensemble de l'enveloppe départementale serait désormais attribué sous la forme d'appels à projets, à la main du préfet de région. Bien que les montants en jeu soient relativement modestes, une telle évolution revient à entériner le passage intégral des modalités d'octroi de la DSID sous une logique de « projet », par laquelle l'État exerce un contrôle d'opportunité sur les projets d'investissement des collectivités. Cette évolution, qui me semble contraire à l'esprit de la décentralisation, avait déjà été dénoncée par notre

commission en 2018 comme une reprise en main par l'État. Conformément à cette logique, je vous proposerai donc de supprimer cet article.

L'article 45 *bis* vise, quant à lui, à assouplir le calendrier de notification de diverses dotations d'investissement, en prévoyant notamment que la DSIL, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation politique de la ville (DPV) seraient attribuées non en intégralité au 31 mars, mais à 80 % de leur montant au 30 juin de chaque année. Je note que le desserrement de cette contrainte calendaire revient à mettre en conformité le droit avec la pratique ; on aurait au contraire attendu que, par des moyens renforcés, la pratique des services de l'État soit rendue conforme aux dispositions votées par le législateur...

Ces modifications, décevantes dans leur dispositif comme dans leur portée, emportent d'autant moins l'adhésion que certaines propositions, formulées de longue date et avec constance par la commission, ne figurent pas parmi les articles rattachés à la mission.

En premier lieu, je regrette qu'une disposition que nous avons déjà adoptée à plusieurs reprises, tendant à garantir la consultation des présidents des conseils départementaux préalable aux attributions de subvention au titre de la part « projet » de la DSID, ne figure pas parmi la réforme des modalités d'attribution. Je vous proposerai donc d'adopter un amendement visant à nouveau à apporter cette garantie aux exécutifs départementaux.

En second lieu, il ne peut qu'être déploré que le Gouvernement n'ait pas fait sien la proposition, adoptée par notre assemblée lors de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », de départementaliser une part significative de l'attribution de la DSIL. La ministre a indiqué être ouverte à des modifications infra-législatives en la matière ; nous y veillerons dans les mois qui viennent.

Deuxième objectif poursuivi par les amendements que je vous propose : assurer une péréquation régionale plus ambitieuse.

L'article 47 *ter* prévoit la création d'un fonds régional de péréquation au bénéfice de la collectivité de Corse ainsi que de certaines collectivités disposant de compétences régionales en outre-mer, telles que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et le Département de Mayotte. Par deux sous-amendements, l'Assemblée nationale, reprenant une proposition de Régions de France, a néanmoins fait le choix d'amoindrir l'ambition du fonds, en diminuant son volume et en modifiant ses modalités d'abondement. Les potentiels bénéficiaires, à commencer par les territoires ultramarins concernés, y seraient perdants. Je sais que notre collègue Thani Mohamed Soilihi y est attaché : il me semble nécessaire de favoriser une péréquation effective entre collectivités régionales. Aussi, je vous proposerai de restaurer la rédaction proposée par le Gouvernement, qui m'apparaît plus conforme à cet objectif.

Enfin, le dernier axe de notre travail a porté sur la réflexion en cours sur les recettes de fonctionnement. En particulier, on ne peut accueillir que favorablement la réflexion sur les indicateurs financiers des collectivités territoriales, dont l'article 47 du présent projet de loi de finances est le reflet, et qui doit se poursuivre. Nous avons néanmoins souhaité écarter tout risque constitutionnel s'agissant de la définition des indicateurs financiers des communes nouvelles ; je sais Françoise Gatel attentive au sujet, et il m'a

semblé que renvoyer à un décret en Conseil d'État serait de nature à faire courir le risque d'une incompétence négative du législateur. Je vous proposerai donc d'adopter un amendement palliant cette difficulté.

En conclusion, sous réserve de l'adoption de ces quelques ajustements, et au regard de la hausse des crédits prévus pour la mission en 2022, je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Didier Marie. – Je remercie notre collègue pour la qualité de ce rapport, le dernier de ce quinquennat. Je souligne le poids tout relatif de cette mission au sein des finances locales, avec 4,6 milliards d'euros sur 105,5 milliards d'euros de transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

L'examen de cette mission nous permet néanmoins de faire un rapide bilan du quinquennat. Celui-ci avait mal commencé : les maires étaient trop nombreux, trop dépensiers et ont été mis sous tutelle avec les fameux contrats « de Cahors ». Cette volonté de brider les collectivités aura marqué ces cinq années. Rappelons la suppression de la taxe d'habitation, qui aura d'ailleurs profité aux plus aisés et non pas aux 5 millions de ménages non assujettis. Cette mesure continue d'inquiéter les collectivités au regard de l'histoire des compensations. Citons également la suppression partielle des impôts de production. Ces mesures posent la question fondamentale du lien entre le contribuable et le service rendu, le contribuable devenant plus consommateur de services que citoyen. N'oublions pas la recentralisation, décidée en loi de finances pour 2021, des taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TCFE), pour un montant de 2,3 milliards d'euros.

Au total, il s'agit bien d'une perte d'autonomie financière des collectivités et de leur mise en concurrence par la systématisation des appels à projets en matière d'investissement.

Concernant la dotation globale de fonctionnement (DGF), on peut considérer que le verre est à moitié plein... ou à moitié vide ! Certes, les dotations sont restées globalement stables, mais le panier du maire continue d'augmenter. Cela se traduira en cette période de flambée des prix de l'énergie par une perte nette de leurs recettes. Une étude récente chiffre à 6 milliards d'euros les pertes de recettes et les charges nouvelles liées à la pandémie, dont 2 milliards pour les pertes de recettes tarifaires sur trois ans.

On peut se satisfaire de la progression de la péréquation concernant la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM), mais relevons qu'elle se fait à enveloppe fermée. De même, aucune solution n'est proposée pour inciter les communes en DGF négative à contribuer à la péréquation.

Au final, la DGF et les dispositifs actuels de péréquation sont arrivés au terme de leur logique. Notre collègue députée Christine Pires Beaune propose de remettre les dispositifs à plat. Il faudra que le prochain gouvernement s'attelle à cette tâche. Les ajustements proposés par les députés sur le potentiel fiscal et sur l'effort fiscal n'ont que peu d'incidences sur le projet de budget.

On peut se féliciter de la hausse de la DSIL à hauteur de 337 millions d'euros. Cependant, un meilleur équilibre entre la DSIL et la DETR pourrait être envisagé.

Se pose encore la question de l'attribution de la DSIL à l'échelle départementale, comme l'a souligné le rapporteur, ainsi que celle de l'association des élus à cette répartition, à l'image de ce qui est pratiqué pour la DETR. Celle-ci mériterait par ailleurs d'être abondée pour traiter la question de la défense extérieure contre l'incendie. J'ai proposé, avec mon collègue Franck Montaugé, une rallonge de 400 millions d'euros pour financer les obligations des collectivités en la matière.

Enfin, il convient d'accorder une attention spécifique à la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des magistrats locaux dite dotation « élu local », en supprimant la condition de potentiel financier, qui en exclut à ce jour près de 3 000 communes.

Je regrette la poursuite de la réforme de la DSID, attribuant au préfet de région toute latitude dans l'attribution de cette dotation. Je souligne enfin le mécontentement des régions, qui sont les seules à concourir aux variables d'ajustement, pour 50 millions d'euros.

En conclusion, ce quinquennat sera marqué par la défiance à l'égard des collectivités, avec une perte de leur autonomie, l'érosion de leur maigre pouvoir fiscal et la rupture du lien entre le contribuable et les élus.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie Loïc Hervé pour son rapport. Même si nous ne traitons que d'une partie des crédits dédiés aux collectivités territoriales, l'examen de cette mission est l'occasion de soulever des points essentiels, s'agissant des finances locales.

Mon avis est plus nuancé que celui des intervenants précédents. Le précédent quinquennat avait essoré financièrement les collectivités. Certes, ce quinquennat a débuté en ignorant la culture des territoires. Des incertitudes demeurent quant à la mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation, le bloc local y perd là un levier financier important. Mais les enveloppes consacrées à l'investissement ont augmenté, même si de plus en plus de domaines sont éligibles. La logique des appels à projets, à laquelle un nombre croissant de dotations répond désormais, est problématique : ces appels à projets creusent une inégalité entre les collectivités qui ont les moyens d'investir et celles qui ne les ont pas ; celles qui sont retenues et celles qui ne le sont pas. Il faut y mettre fin.

Par ailleurs, les CRTE sont mal ficelés ; il faut prévoir une contractualisation entre l'État et les collectivités au travers de contrats pluriannuels associant mieux les collectivités, notamment les communes de petite taille. On y gagnerait en sécurité et en qualité.

La définition d'une métropole est clairement prévue par la loi. Cette entité très urbaine a vocation à entraîner l'ensemble d'un territoire. La métropole ne peut prospérer qu'en étroite relation avec son arrière-pays, si je puis dire. Les contrats de réciprocité induisent une alliance des territoires avec la métropole. La DGF doit être bonifiée à partir de ce critère, comme l'a proposé le récent rapport de notre délégation aux collectivités territoriales.

Les communes nouvelles sont une invention de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités pour permettre à certains territoires de s'inventer un nouveau périmètre pour s'assurer un avenir. Or certaines communes nouvelles vont déplorer dans quelque temps une perte de recettes considérable. Il n'y a pas de raison que ces communes soient pénalisées. C'est un vrai sujet, et le Gouvernement ne comprend pas ce que nous lui expliquons.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son rapport. Je me félicite de l’amendement du rapporteur à l’article 47 *ter* visant à revenir à la rédaction initiale proposée par le Gouvernement pour affermir la péréquation entre les régions les plus riches et les plus pauvres. Cela sera de nature à soutenir les territoires qui ont besoin de solidarité, à commencer par Mayotte.

Au regard des enseignements tirés de la récente mission d’information à Mayotte, je sais que vous serez sensibles, mes chers collègues, à cet amendement, et je déposerai un amendement identique à celui du rapporteur.

M. Alain Richard. – Je formulerai quelques observations sur les appréciations générales portées sur l’évolution des finances locales.

J’évoquerai d’abord les effets finals de la réforme de la taxe d’habitation. On lit dans la presse, une information relayée par certains, au sein du Parlement, que cette réforme entrainerait inévitablement une hausse massive de la taxe foncière. La réalité démontre l’inverse : 25 % des communes avaient augmenté le taux de leur taxe foncière en 2015, contre 14 % en 2021. Cela démontre que les communes parviennent à équilibrer leurs comptes sans augmenter la taxe foncière. La taxe d’habitation est entièrement compensée depuis huit jours, y compris la compensation des résidents de logements sociaux.

Notre collègue Didier Marie a souligné la recentralisation des taxes locales sur la consommation de l’électricité. Non, il y a unification de son taux, mais ce sont les collectivités territoriales qui perçoivent cette taxe. La liberté de fixation de taux a été éliminée en conformité avec une règle européenne.

J’appelle à la prudence sur la recherche de nouveaux outils de péréquation au sein du bloc local. L’une des raisons pour lesquelles nous ne parvenons pas, ni les uns ni les autres, à proposer de nouvelles mesures, tient essentiellement à la différence de financement qui existe aujourd’hui entre les communes-centres et les autres. Pour l’heure, personne n’est arrivé à déterminer un indicateur représentatif des charges spécifiques des communes-centres.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) était une idée séduisante au départ, mais nous avons nous-mêmes démontré qu’il avait beaucoup de mal à trouver son équilibre.

Concernant les communes nouvelles, je partage l’insatisfaction de notre collègue. Mais s’il n’y avait pas eu de primes lors de la création, comme je le réclamaï, on n’en serait pas là : les communes nouvelles auraient ainsi été créées sur le seul fondement d’un projet de territoire, délié de toute incitation financière.

Je veux bien que l’on parle de recentralisation pour la fixation d’objectifs dans les dotations d’investissement de l’État. Mais que signifierait un dispositif de financement si l’on ne fixe aucun objectif correspondant à des nécessités d’intérêt national ? Si l’on veut favoriser certains projets, il faut impulser une dynamique et fixer des priorités dans les politiques de subvention de l’État. Vouloir y renoncer témoigne d’une vision partielle de la réalité financière.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Je tiens tout de même à dénoncer un véritable problème de transparence et d’association des élus concernant la DSIL et la DETR. La réserve parlementaire a été supprimée, pour la remplacer par une réserve préfectorale... Or

un certain nombre de préfets font de la politique. Même si l'État fixe les objectifs de sa politique publique, souvent extrêmement nombreux d'ailleurs, le préfet de département et surtout le préfet de région ont un pouvoir extraordinairement important, nous le constatons tous. Cet effet est atténué pour la DETR par la commission des élus.

Au-delà de toute démagogie, il importe de renforcer l'association des élus locaux à ces dotations, une mesure votée à plusieurs reprises, à l'initiative de la commission, ainsi que dans le cadre du projet de loi dit « 3DS ». Cette idée commence à infuser et Jacqueline Gourault commence à être convaincue de la nécessité d'agir en ce sens.

La question des métropoles est un vrai sujet, mais nous n'avons pas encore trouvé le mécanisme idoine pour assurer la solidarité entre la métropole et son arrière-pays, tout en restant dans l'enveloppe fermée. Une bonification pour les métropoles ayant conclu des contrats de réciprocité ne saurait s'opérer, à enveloppe fermée, au détriment des autres collectivités.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 45

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – J'ai déjà présenté l'amendement LOIS.1, qui vise à supprimer l'article procédant à l'unification des modalités d'attribution de la DSID.

L'amendement de suppression LOIS.1 est adopté.

Article 45 bis

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.2 vise à associer les présidents des conseils départementaux aux attributions de subvention au titre la part « projet » de la DSID, un amendement que la commission a déjà adopté.

L'amendement LOIS.2 est adopté.

Article 47

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.3 tend à répondre à un risque d'incompétence négative du législateur en matière de définition des indicateurs financiers des communes nouvelles. Il maintient les modalités actuelles de calcul des potentiels financier et fiscal de ces communes telles que prévues par le code général des collectivités territoriales. Il conserve néanmoins, en l'encadrant davantage, la possibilité de préciser par décret en Conseil d'État les modalités spécifiques de définition de ces indicateurs.

L'amendement LOIS.3 est adopté.

Article 47 ter

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.4 vise à revenir sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale et, donc, à restaurer la rédaction de l'article telle qu'elle résulte de l'amendement introduit par le Gouvernement pour ce qui concerne la péréquation régionale.

L'amendement LOIS.4 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport pour avis

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration ». – L'appréciation de la situation en 2020 est difficile du fait de la pandémie, qui a influé sur les entrées et les sorties du territoire, ainsi que sur l'instruction des procédures administratives et judiciaires.

Ce projet de budget est en hausse, et la ministre Marlène Schiappa que nous avons auditionnée hier soir s'en réjouit. Toutefois, cette hausse ne traduit, à notre sens, que la difficulté à suivre la situation existante en termes d'immigration, qui n'est nullement maîtrisée, contrairement aux propos de la ministre. Je le redis cette année, ce budget est le tonneau des Danaïdes, par manque de véritable politique migratoire. Cela nous conduit à vous proposer le rejet des crédits de cette mission.

La mission représente 2 milliards en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 14 %, et 1,9 milliard en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 3,2 %. La hausse des crédits concerne principalement la prise en charge de l'asile et l'augmentation des places dans les centres de rétention administrative (CRA).

Un mot sur l'immigration régulière.

En 2019, plus de 277 000 titres de séjour de primo-arrivants ont été délivrés. On constate une baisse de 21 % en 2020.

Le stock de titres en cours de validité est de l'ordre de 3,455 millions : 30 % des immigrés viennent du Maghreb. 250 000 régularisations ont été prononcées depuis la mise en œuvre de la circulaire de 2012 de Manuel Valls qui prévoit des régularisations exceptionnelles – la majorité du Sénat demande régulièrement qu'elle ne soit pas appliquée telle qu'elle l'est aujourd'hui.

La version renforcée du contrat d'intégration républicaine (CIR) n'a pas trouvé toute sa force en 2020 pour les raisons que l'on connaît. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) va voir son budget augmenter de 3,1 % en 2022. Cette augmentation est, en réalité, très largement liée à l'ouverture d'une antenne à Mayotte avec 9 équivalents temps plein (ETP).

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont le budget avait baissé de 1,57 % en 2021, est confronté à des difficultés sérieuses dans l'exercice de ses missions. D'abord, il s'est vu confier une mission qui n'est pas la sienne : l'accompagnement à l'insertion professionnelle. Se pose aussi un problème de personnels, avec un taux de rotation de 30 à 40 % la première année. Enfin, il nous a été indiqué que les usagers essentiellement masculins ne considèrent pas le personnel d'accueil, essentiellement féminin,

comme un personnel sachant. Des agressions régulières donnent lieu à des plaintes systématiques.

J'en viens à l'immigration irrégulière.

Nous regrettons chaque année l'incapacité dans laquelle nous sommes d'avoir des indicateurs plus fiables que ceux qui existent, puisque, je le rappelle, aucun indicateur consolidé n'est déployé. Nous pouvons nous fier à l'aide médicale de l'État (AME) pour déduire une estimation du nombre de personnes en situation irrégulière. En 2015, nous comptons 316 000 bénéficiaires de l'AME et 369 000 en 2020. Il est cependant difficile de donner des chiffres plus précis, sinon pour énoncer que l'immigration irrégulière a été moins importante en 2020 en raison de la fermeture des frontières.

Les aspects budgétaires sont essentiellement en lien avec l'augmentation du nombre de places dans les CRA. Comme vous le savez, un plan pluriannuel d'investissement a été mis en place. La capacité de rétention est aujourd'hui de 1 719 places. Du fait du plan d'investissement, elle devrait être portée à 2 099 places fin 2023, soit une augmentation de 70 % par rapport à fin 2018. Ce chiffre correspond à un ajustement minimum, puisque nous ne maîtrisons pas cette immigration irrégulière que nous n'arrivons pas à éloigner suffisamment. Cela répond à une réalité qui nous contraint et sur laquelle nous n'avons pas de marge de manœuvre.

Cette augmentation est justifiée par la remontée du taux d'occupation des CRA. Avant la crise sanitaire, le taux d'occupation était de 86 %, après être tombé à 61 % en 2020, il est de 79 % aujourd'hui, et il va probablement continuer à augmenter.

S'agissant de l'éloignement, quelques avancées sont à noter. Je signalerai notamment le fait que la rétention administrative a été étendue à 90 jours par la loi du 10 septembre 2018, ce qui a permis des éloignements complémentaires – même s'ils ne sont pas significatifs.

Comme vous le savez, l'éloignement administratif est essentiellement constitué par les obligations de quitter le territoire français (OQTF). Depuis 2012, leur taux d'exécution n'a cessé de diminuer, en pourcentage comme en valeur absolue.

Le ministre de l'intérieur nous dit que nous n'avons jamais autant procédé à des OQTF, ce qui est totalement faux – en pourcentage comme en valeur absolue. En 2012, le taux d'exécution était d'un peu plus de 22 % – en 2020, ce taux n'est pas significatif pour les raisons que j'ai expliquées plus haut –, contre 12 % en 2019, et 5,6 %, un taux extrêmement faible, au premier semestre 2021. La raison principale est la mauvaise coopération des pays dont les ressortissants sont en situation irrégulière en France, notamment du Maroc et de l'Algérie.

Ces deux pays sont les premiers pourvoyeurs de l'immigration régulière et l'Algérie est le premier pourvoyeur de l'immigration irrégulière. Nous avons constaté, lors de nos auditions, que la pandémie a entraîné un durcissement des conditions de retour. Par exemple, un test PCR est aujourd'hui exigé pour que les migrants puissent être expulsés. Or nous ne pouvons pas les obliger à effectuer ce test. L'Algérie en a également profité pour ajouter une autre condition : les Algériens en situation irrégulière en France doivent figurer sur une liste dressée discrétionnairement par l'Algérie pour pouvoir revenir dans leur pays d'origine.

Je vous donnerai les chiffres si vous le souhaitez, mais l'Albanie, qui est le huitième pourvoyeur de l'immigration irrégulière, compte plus de ressortissants revenus au pays que l'Algérie, premier pourvoyeur de cette immigration irrégulière.

Nous rencontrons donc des difficultés significatives pour procéder aux éloignements avec un budget qui n'augmente pas significativement. Mais pour être honnête, même si ce budget augmentait, nous voyons mal comment les résultats pourraient être meilleurs, au regard de la situation qui nous est imposée par les principaux pays pourvoyeurs d'immigration irrégulière.

Encore une fois, c'est la politique du tonneau des Danaïdes, dans lequel nous continuons et continuerons à déverser le budget de l'État si nous ne mettons pas en place une véritable politique migratoire.

Une immigration choisie, avec un rôle accru du Parlement dans la définition des orientations de la politique migratoire, nous paraît indispensable. La conditionnalité des aides, la poursuite de la politique de restriction des visas aux pays non coopératifs et la simplification des contentieux devraient être des axes de travail pour arriver à faire face à l'immigration et pour pouvoir parler d'une politique migratoire maîtrisée.

Vous l'aurez compris, notre avis est donc défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration ». – Avec l'asile, nous nous situons, à l'intérieur du dispositif qui vous a été présenté, dans le cadre d'une chaîne qui comprend essentiellement l'Ofpra, qui traite les demandes, et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui examine les recours.

Le point essentiel est de se poser la question de savoir comment cette chaîne a réagi pendant la crise sanitaire. Nous avons, en quelque sorte, deux dynamiques qui se sont entrechoquées. D'un côté, nous avons noté une diminution du flux des demandeurs d'asile. Le flux des demandes se réduisant, l'activité de l'Ofpra et de la CNDA a elle aussi diminué. En revanche, du fait de la crise sanitaire, il a été quasiment impossible d'assurer les rendez-vous à l'Ofpra, l'intervention des officiers de protection instructeurs (OPI) ainsi que les audiences de recours devant la CNDA. La conséquence est que, fin 2020, l'Ofpra et la CNDA ont enregistré une augmentation de leurs stocks. À l'Ofpra, 84 655 dossiers étaient en attente à la fin 2020 et une augmentation mécanique des dossiers a également eu lieu à la CNDA.

La question est de savoir comment le flux des demandes de 2021 et 2022 va pouvoir être traité. Je rappellerai l'objectif fixé en 2017 par la France : traiter une demande d'asile en six mois – deux mois par l'Ofpra et quatre mois par la CNDA d'ici 2023. Or nous en sommes encore loin, puisque le traitement d'un dossier est environ de huit mois par chacune de ces institutions, soit un total de seize mois.

Est-ce à dire que cet objectif est hors de portée ? Pas nécessairement. Il est d'ailleurs intéressant de constater que c'est, en quelque sorte, maintenant que les choses se jouent. Des moyens très importants ont tout d'abord été alloués à l'Ofpra et à la CNDA. Plus de 200 agents y ont été recrutés en 2020, ce qui nous donne un total de 1 003 équivalents temps plein (ETP). La CNDA, quant à elle, a reçu des moyens supplémentaires qui ont été échelonnés sur 2018, 2019 et 2020. En 2021, tous les recrutements ont été réalisés. Ces

moyens ont permis à l'Ofpra de rendre aujourd'hui 12 500 décisions par mois et à la CNDA de prononcer 70 000 décisions annuelles.

En 2019, nous avons ensuite atteint un pic, avec 140 000 demandes d'asile. En 2020, ce chiffre a nettement diminué en raison à la fermeture des frontières. Une remontée progressive est attendue, mais elle restera en dessous du niveau de 2019. Cette situation permettrait à l'Ofpra, sur la base de 12 500 décisions mensuelles, de traiter en flux les demandes de 2021 et de 2022, et de résorber une partie de son stock antérieur.

Dotés de ces nouveaux moyens, et si les demandes n'atteignent pas le chiffre de 2019, ces deux organismes pourront rendre un nombre de décisions supérieur au flux des demandes à traiter, ce qui pourrait permettre, en 2023, d'atteindre l'objectif fixé en 2017, à savoir le traitement d'une demande d'asile en six mois.

Si nous ne voyons pas très bien quelles pourraient être les possibilités d'amélioration du fonctionnement de l'Ofpra, notre opinion est plus nuancée pour la CNDA. Nous proposerons donc de faire un focus sur cette question.

Aujourd'hui, la CNDA compte 700 agents, 23 sections, 30 salles d'audience et 339 rapporteurs. Dans chaque salle d'audience sont réunis un président, des rapporteurs, un interprète, l'intéressé et son avocat ; c'est donc une très grande machine

Par ailleurs, un barreau s'est spécialisé dans le droit d'asile et est parvenu à imposer certaines conditions de fonctionnement à la CNDA : pas plus de sept dossiers traités par jour notamment. Si cela ne paraît pas poser de problème, dans les faits, chaque communauté de demandeurs d'asile a créé son propre barreau, avec des avocats spécialisés. Si, par exemple, une audience est consacrée uniquement à des demandeurs d'asile afghans, outre l'interprète, une dizaine d'avocats seront nécessaires pour traiter les dossiers et, très vite, la limite de sept dossiers est atteinte. À Mayotte – autre exemple –, seuls deux avocats sont spécialisés en droit d'asile, d'où une limite dans la tenue des audiences.

Par ailleurs, les audiences commencent tard le matin pour laisser le temps aux demandeurs résidant en province de venir jusqu'à Montreuil et s'achèvent à 15 heures 30 pour leur permettre de regagner leur lieu d'habitation.

En outre, la vidéoconférence est une méthode toujours contestée et le consentement de l'intéressé est obligatoire. Une expérimentation était prévue dans les barreaux de Nancy et de Lyon. Mais si, à Nancy, quelques vidéoconférences se sont tenues depuis fin septembre, l'expérimentation n'a pas pu être mise en place à Lyon.

Le système est donc sous contrainte.

Je terminerai par les conditions matérielles d'accueil. S'agissant de l'aide aux demandeurs d'asile, une augmentation de 4 % est proposée, pour atteindre 467 millions d'euros. Cependant, il s'agit d'un jeu de balance : plus il y a de demandeurs d'asile, plus les allocations augmentent ; et plus les dossiers sont vite traités, moins le montant des allocations versées est élevé, puisqu'elles ne sont versées que pendant la durée d'examen du dossier. Ces deux variables régulent le montant des aides qui seront consommées.

Le Gouvernement indique que si la consommation n'est pas totale, la provision prévue en cas de dépassement serait attribué au budget de l'hébergement. La capacité

d'hébergement en France n'a jamais été aussi importante, puisqu'en 2020, nous comptons 98 500 places et 103 269 en 2021.

Le taux d'hébergement des demandeurs d'asile dans ces structures spécialisées a, il est vrai, augmenté de 9 points en 2021, passant à 64 %. En revanche, nous sommes encore loin de l'objectif fixé par le Gouvernement, de 90 % pour 2023.

En conclusion, je dirai que, pour 2 milliards d'euros, la France respecte ses obligations administratives et juridiques au regard des standards internationaux, mais ne possède pas de politique migratoire.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce rapport comporte deux aspects. D'une part, la politique migratoire et, d'autre part, la manière dont nous répondons à nos obligations en matière de droit d'asile.

Concernant la politique migratoire, je m'inscris en faux contre les propos de notre rapporteur. La question n'est certainement pas de dire que rien n'est sous contrôle, que rien n'est maîtrisé et que nous n'avons pas de chiffres. Notre échec ne se situe pas là. Notre échec, c'est l'intégration. Notre échec n'est pas le contrôle des frontières ou le fait de distribuer trois fois moins de premiers titres de séjour par an que la Pologne. Non, nous faisons le minimum syndical et nous n'avons aucune marge de manœuvre. Nous n'avons même pas la possibilité d'avoir une immigration choisie, puisque 250 000 régularisations, c'est le chiffre minimum absolu pour permettre l'intégration. Par ailleurs, une bonne partie des premiers titres de séjour sont des visas.

Aussi, 250 000 régularisations sur neuf ans, ce n'est pas énorme. Et les conditions d'intégration sont lourdes. Je ne vois donc pas comment vous pouvez nous présenter un rapport qui alimente le pire du populisme. Notre échec, c'est l'intégration. À part la Chine et le Japon, le dynamisme d'une économie est totalement lié à la capacité d'un pays d'intégrer des personnes qui sont nées dans un autre pays.

Nous devons le dire et le répéter : tant que nous ne mettrons pas en place de bonnes politiques d'intégration, nous serons en échec. Et avec le type de discours que vous tenez – ainsi que le Gouvernement –, nous irons d'échec en échec. De ce point de vue, l'OFII joue un rôle essentiel et ne peut être chargé à la fois de l'intégration et des prestations allouées aux demandeurs d'asile, notamment dans une période où la demande croît.

S'agissant de la lutte contre l'immigration irrégulière, le « tout CRA » ne fonctionne pas. Selon le directeur général des étrangers en France, les taux de réussite des OQTF ne veulent rien dire, puisque tout dépend à qui cette sanction est attribuée et dans quelles conditions elle l'est. Et les comparaisons d'un pays à l'autre ne valent pas plus, car les motivations ne sont pas les mêmes.

Plutôt que de multiplier les places en CRA pour éloigner des Roumains qui reviennent deux jours après, il serait préférable de faire un focus sur les réussites de l'OFII en matière de retours volontaires et de proposer de les développer.

S'agissant de l'asile, je partage vos propos, monsieur le rapporteur, même si la CNDA n'a pas cette vocation. Toutefois, tout ne peut pas être concentré sur les délais, même s'ils sont essentiels, à la fois pour des raisons d'humanité et de coût. Je rappelle en effet que le

montant des prestations versées pendant trois à quatre semaines représente à peu près le budget annuel de l'Ofpra.

Une fois protégé, un immigré peut arriver à s'intégrer correctement – de fait la question de l'hébergement est primordiale. Mais lui trouver un travail le plus vite possible et lui donner l'occasion d'apprendre la langue sont également des conditions indispensables. Il est plus difficile de s'intégrer quand, pendant six mois ou un an, on vous a demandé de ne rien faire.

Par ailleurs, lorsqu'un migrant est protégé, il a la possibilité de faire venir ses enfants et son conjoint. Et pour commencer à vivre une nouvelle vie en France, il faut lui reconstituer son état civil. Or ces sujets sont les absents du contrôle parlementaire sur l'asile, actuellement. Nous l'avons d'ailleurs vu au moment de la crise afghane : des centaines d'enfants et de conjoints d'Afghans protégés n'ont pas pu rejoindre la France.

Il est donc important d'allouer plus de moyens à l'Ofpra pour les questions de reconstitution d'état civil et de mettre en place une réelle politique permettant à une personne protégée de faire venir son conjoint et ses enfants.

Mme Nathalie Goulet. – Je souhaiterais, pour ma part, aborder le sort des interprètes et des auxiliaires de l'armée française en Afghanistan, dont le Gouvernement nous dit que l'affaire est réglée. Car il n'en est rien : nous recevons, les uns et les autres, des demandes urgentes. Cette question a été traitée en dépit du bon sens, alors que le sujet des interprètes remonte à au moins sept ou huit ans. Ces gens sont menacés, la situation est scandaleuse, et je souhaiterais que nous demandions des comptes au Gouvernement.

S'agissant des OQTF, au moment de l'assassinat du père Olivier Maire, nous avons pu remarquer un certain nombre d'incohérences dans notre droit, notamment entre la procédure administrative et la procédure judiciaire, puisqu'un certain nombre de personnes frappées d'OQTF sont en plus soumises à des travaux d'intérêt général : au lieu d'être expulsés, ils sont retenus en France pour exécuter la sanction prononcée à leur encontre.

Monsieur le rapporteur, je souhaiterais savoir si, dans le cadre du rapport de suivi, nous pourrions avoir un état des lieux de l'application de l'article 729-2 du code de procédure pénale, qui permet une libération conditionnelle en cas de retour dans le pays d'origine. L'application de cette disposition permettrait non seulement d'exécuter les OQTF, mais aussi de libérer des places en prison.

Mme Brigitte Lherbier. – Je voudrais attirer votre attention sur la situation actuelle dans le nord de la France. Un nombre important de migrants qui souhaitent gagner la Grande-Bretagne échouent et restent alors sur notre territoire. Hier encore, un camp à Sangatte a été détruit. Habituellement, il s'agit d'hommes jeunes, seuls, mais nous voyons beaucoup en ce moment de femmes et d'enfants.

Par ailleurs, monsieur Bonnacarrère, savons-nous combien de ressortissants afghans demandent à bénéficier du droit d'asile ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Malgré la réalité du rapport, mon groupe ne suivra pas la position des rapporteurs sur les crédits.

Madame la rapporteure, contrairement à ce que vous avez indiqué, le premier pays pourvoyeur d'immigrés clandestins est non pas l'Algérie, mais les Comores. Encore une fois,

je déplore que les chiffres de l'outre-mer ne soient pas intégrés dans les chiffres globaux présentés chaque année à la représentation nationale, alors que plus de la moitié des reconduites à la frontière se font à partir de Mayotte. Les chiffres de la Guyane cumulés à ceux de Mayotte ne sont, en aucune mesure, comparables aux chiffres de l'Hexagone.

Mme Éliane Assassi. – Ces sujets sont sensibles et mériteraient que nous puissions dépasser un certain nombre de postures pour regarder avec une grande attention une situation qui n'existe pas uniquement en France.

Nous ne pouvons que saluer la hausse continue du budget en matière d'immigration et d'asile. Les mesures prises sont d'abord des choix politiques. Nous pourrions augmenter tous les budgets possibles, si nous ne changeons pas de posture ou de lecture de ce que sont l'immigration et l'asile, nous ne changerons pas grand-chose.

La hausse du budget ne peut masquer, par exemple, les conditions d'accueil et d'accompagnement des migrants, les atteintes à des lois fondamentales et les traitements dégradants des mineurs isolés.

Il est important de rappeler que l'asile est un droit qui ne saurait être soumis aux vicissitudes de la politique migratoire. Nous pourrions nous satisfaire de la réduction des délais de la procédure d'asile, mais il faut rappeler que la situation des personnes vulnérables s'inscrit dans une temporalité adaptée.

Le problème en matière d'asile est lié non pas aux délais d'instruction qui ont diminué, mais aux délais d'enregistrement des demandes. En effet, de nombreux migrants n'ayant pas réussi à se faire enregistrer sont interpellés et traités comme des personnes en situation irrégulière.

S'agissant des CRA, les problématiques restent les mêmes. Les conditions de détention continuent de se dégrader. Je rappellerai par ailleurs qu'ils n'ont pas cessé de recevoir des migrants en 2020, ce qui confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre sa politique d'éloignement. Il me semble nécessaire de changer le regard que nous avons sur ces lieux d'enfermement, qui accueillent aussi des enfants. Nous devons être attentifs aux cris d'alarme poussés par de nombreuses associations, qui ne peuvent être taxées de gauchistes, et par la Défenseure des droits. Tous dénoncent la banalisation de la privation de liberté des personnes étrangères. Nous ne devons pas oublier qu'il s'agit d'êtres humains – des femmes, des enfants, des familles.

M. Philippe Bas. – Je voudrais d'abord dire que je n'ai jamais rencontré de populistes à la commission des lois ; un populisme à rebours nourri de misérabilisme ne vaut guère mieux qu'un populisme que certains stigmatisent.

Quant aux postures politiciennes qui nous empêcheraient d'avoir un regard humain sur des situations émouvantes, je répondrai qu'il existe aussi des situations humaines dramatiques liées à la confrontation du mode de vie des immigrés clandestins et d'un certain nombre de nos concitoyens, y compris d'ailleurs de ceux qui sont issus de l'immigration.

J'ai eu la chance de présider l'OFII et je trouve que nos débats comportent parfois des termes excessifs. Pour moi, il est très important que notre pays remplisse ses devoirs. Le droit d'asile est un devoir constitutionnel, et ce n'est pas parce que nous avons constaté un afflux massif de demandes d'asile que nous sommes contre le droit d'asile. Bien au contraire,

le droit d'asile doit s'appliquer dans des conditions qui ne pénalisent pas les véritables réfugiés politiques.

Quant à l'exigence de l'intégration, elle est quand même beaucoup plus facile à mettre en œuvre quand nous avons affaire à des étrangers en situation régulière plutôt qu'à des déboutés du droit d'asile ou à des immigrants clandestins.

Il est important de prendre du recul afin d'essayer d'aborder cette question dans toute sa complexité et d'une manière qui ne soit pas simplement le reflet d'un point de vue qui, dans certains cas, est celui de ceux qui donnent des cours du soir dans notre système et qui fragilisent, qu'ils le veuillent ou non, l'intégration.

J'entends que les délais de l'instruction des dossiers diminuent, mais ils sont encore beaucoup trop longs. Un effort est encore nécessaire et nous devons nous mobiliser pour changer de paradigme dans notre politique d'accueil des étrangers pour, justement, mettre en place une politique d'intégration et d'assimilation qui soit d'une meilleure qualité.

Mme Valérie Boyer. – Je souhaiterais tout d'abord remercier les rapporteurs pour la rigueur de leur travail et la précision de leurs données. Les chiffres cités aujourd'hui sont particulièrement importants pour nourrir le débat.

La France – comme l'Europe – ne peut pas être prise en défaut de générosité. Nous sommes tous d'accord aujourd'hui pour défendre le droit d'asile et pour dire qu'il est dévoyé. De fait, cela empêche les personnes qui ont besoin du droit d'asile de voir leur demande instruite correctement.

Avant le départ des Américains de Kaboul, j'ai lu à plusieurs reprises que 100 000 Afghans étaient présents sur le territoire français, et que la grande majorité d'entre eux avaient été déboutés du droit d'asile, notamment en Allemagne. Qu'en est-il réellement ?

Ma seconde question concerne la sinistre affaire des traducteurs. Tout le monde s'accorde à dire que tous les interprètes et leurs familles n'ont pu être exfiltrés. Que sont devenues les personnes qui sont encore en Afghanistan ? Et qui sont celles qui sont sur le territoire français et qui n'entrent pas dans cette catégorie ?

M. André Reichardt. – Je trouve inacceptable d'affecter, année après année, des sommes importantes pour faire face à une situation que nous ne maîtrisons pas. La France n'a pas de stratégie migratoire, il faut le dire. Hier, j'ai demandé au ministre des affaires étrangères et de la défense comment la présidence française de l'Union européenne comptait mettre en œuvre le pacte européen sur la migration et l'asile, alors que les pays de première entrée ou de relocalisation n'en veulent pas. Sa réponse a été la suivante : nous mènerons une politique des petits pas. Clairement, nous n'avons pas de politique migratoire. J'aurais aimé qu'il me réponde : nous allons tout faire pour tarir la source de l'immigration.

S'agissant de l'asile, si les délais diminuent, monsieur le rapporteur, je doute qu'ils puissent continuer à baisser avec les moyens qui sont affectés, puisque nous savons que les flux migratoires, loin de se tarir, vont augmenter.

Enfin, la non-exécution des OQTF est un véritable scandale. À quoi sert d'allouer autant de moyens à l'Ofpra si les décisions ne sont pas appliquées ?

Mme Esther Benbassa. – J'étais mardi à Calais et j'ai pu à nouveau constater ce qui s'y passait. Les propositions de M. Leschi, directeur général de l'OFII, à l'encontre des migrants qui sont dans les rues et qui n'aspirent qu'à traverser la Manche ne me conviennent pas du tout.

En cette période électorale, nous constatons une augmentation du nombre des expulsions. Nous avons d'ailleurs assisté, mardi dernier, à l'expulsion d'un millier de migrants à Grande-Synthe. Au cours de l'année 2021, les expulsions des camps et des abris informels ont augmenté de 23 %, la majorité concernant les villes du Calais et Grande-Synthe.

Dans un rapport publié par l'Assemblée nationale à la suite d'une commission d'enquête sur l'immigration, les députés appelaient l'État à renoncer à la politique du zéro point de fixation sur le littoral nord, au vu des conséquences massives sur le quotidien des migrants.

L'État distribue 800 repas à Calais, alors que l'on recense 1 500 migrants. Que peut-on faire ? Il faudrait d'abord décréter un moratoire en ce début de période hivernale, afin d'abriter tous ces gens qui ne pourront pas traverser la Manche. La concentration des migrants dans les rues crée des problèmes auprès des habitants. C'est un problème à la fois humain et humanitaire.

M. Guy Benarroche. – Je souhaite amplifier les propos exprimés précédemment par André Reichardt, en y apportant quelques précisions. Philippe Bas déplore l'utilisation de termes comme « populisme » et « posture » ; je le comprends très bien, mais ces termes sont utilisés, car, sur ces questions, nous dépendons d'une politique stratégique de l'État ; or, cette politique n'existe pas, et cela ouvre fatalement la porte à des postures ou des positionnements populistes. Par ailleurs, nous savons tous que la question migratoire jouera un rôle dans la campagne électorale.

Aucun choix politique n'est plus important aujourd'hui. Cela a été rappelé, nous ne sommes pas prêts de voir la fin des migrations au niveau mondial. Au-delà des problèmes géopolitiques, n'oublions pas les migrations liées aux changements climatiques ; des millions de personnes vont être déplacées de leur territoire, car elles ne pourront plus y vivre.

L'augmentation de moyens est nécessaire, mais elle ne résoudra pas tous les problèmes. Les juges administratifs, tous les gens qui sont sur le terrain, aux polices des frontières ou dans les centres d'accueil, ont l'impression de travailler pour rien et sont découragés.

Le fait de ne pas avoir de politique migratoire digne de ce nom a aussi des effets négatifs sur l'idée que l'on peut se faire de la France et de sa tradition d'accueil.

Nous voterons contre le budget pour toutes ces raisons.

Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis. – Un certain nombre de déclarations exposent nos différends sur la politique migratoire. Certaines de ces déclarations ne justifient pas de réponses et d'autres ne les méritent pas.

Madame Goulet, vous nous avez demandé une appréciation sur la mise en œuvre de l'article 729-2 du code de procédure pénale ; nous allons nous pencher sur la question.

Monsieur Mohamed Soilihi, les chiffres dont nous parlons sont transmis par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis. – Jean-Yves Leconte a insisté sur le rôle de l’Ofpra en matière de reconstitution des éléments d’état civil. C’est une vieille règle de droit : à partir du moment où la demande d’asile d’une personne a été acceptée, celle-ci ne peut plus se tourner vers son pays d’origine pour réclamer des documents d’état civil. L’Ofpra a donc, entre autres missions, la responsabilité d’être l’officier d’état civil des demandeurs d’asile ; le directeur est très conscient de cette responsabilité.

Les missions de l’Ofpra concernent, selon son directeur, plus de 500 000 personnes aujourd’hui. Ce chiffre différant de celui présenté par Mme Schiappa – légèrement supérieur à 400 000 –, nous essaierons de comprendre les raisons de cet écart.

Nathalie Goulet nous a demandé des précisions sur la question afghane, en particulier sur la situation des traducteurs. Nous ne pouvons que relayer les conclusions de l’Ofpra. Ces conclusions précisent que notre pays et notre ambassade ont effectué un important travail pour déterminer les droits des personnes devant être protégées. Au total, 2 700 personnes afghanes ont été ramenées en France dans le cadre de l’opération organisée par notre pays ; ce chiffre n’est pas neutre, et je vous laisse imaginer le nombre de traducteurs sollicités par notre armée.

Pour répondre à Brigitte Lherbier, les ressortissants afghans constituent, depuis trois ans, avant même donc les événements liés à la prise de pouvoir des talibans, le premier contingent des demandes d’asile. En 2019, on recensait 10 175 demandes d’asile pour des personnes de nationalité afghane, et ce chiffre a légèrement augmenté en 2020 – 10 364 demandes –, dans un contexte où la demande d’asile a fortement diminué.

Doit-on imaginer une crise plus importante ? Les points de vue sont divergents, et les délais d’inertie restent importants. Cela dépend de beaucoup d’éléments, dont la capacité des pays limitrophes – notamment l’Iran et le Pakistan – à accueillir cette population ; la politique de ces pays fixera la règle du jeu. Je rappelle qu’en Iran, on estime à 3 ou 4 millions le nombre de ressortissants afghans sur le territoire. Par ailleurs, nous savons que beaucoup d’hommes utilisés par l’armée de Bachar al-Assad en Syrie étaient de nationalité afghane ; ils combattaient dans l’espoir d’obtenir une régularisation.

Monsieur Mohamed Soilihi, nous vérifierons la question des données concernant la Guyane et Mayotte.

Éliane Assassi a évoqué la durée pour obtenir un rendez-vous dans les préfectures. On a connu quelques difficultés en région Île-de-France, mais la situation semble aujourd’hui maîtrisée. Un bémol toutefois : ces moyens supplémentaires engagés pour favoriser l’accueil concernent le plus souvent des personnels contractuels, avec donc un important taux de rotation.

Concernant Calais, je rappelle que le président de la commission des lois participe à une mission sur le sujet.

Enfin, monsieur Benarroche, nous partageons votre constat sur l’absence de politique migratoire. En raison de cette absence, tout élément nouveau devient compliqué à gérer. Je n’ose imaginer la situation que pourrait connaître notre pays si nous étions

confrontés à des choses aussi horribles que ce que l'on appelle aujourd'hui les « guerres hybrides ».

En résumé, je retiens de la bonne volonté, mais aucun axe directeur.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Projet de loi de finances pour 2022 – Mission « Justice » – Programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » – Examen du rapport pour avis

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis sur les crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice ». – Cette année encore, le budget global de la justice augmente de 8 % par rapport à 2021, dont 3,4 % pour le programme « Justice judiciaire ». Cet effort de rattrapage, du retard accumulé depuis de nombreuses années, devrait permettre de combler un certain nombre de déficits.

On observe toutefois une sous-exécution chronique, qui s'amplifie chaque année. En 2021, on a ainsi relevé près de 10 millions d'euros de crédits annulés par voie réglementaire. Par ailleurs, le second projet de loi de finances rectificative (PLFR) prévoit d'annuler 135 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires, ce qui correspond à 1,3 % du total de la mission « Justice ».

Ces annulations posent de nombreuses questions et relativisent l'appréciation de l'augmentation du budget de la justice.

La hausse de ce budget ne doit pas nous exempter d'une réflexion de long terme, notamment sur les ressources humaines et les frais de justice. Pour ce qui concerne l'augmentation du personnel, le projet de loi de finances prévoit le recrutement de 50 magistrats, 50 agents d'encadrement et 47 greffiers, avec pour contrepartie la suppression de 107 emplois parmi les personnels administratifs et techniques. Le rythme des recrutements est moins soutenu que les années précédentes, puisque, à titre de comparaison, avaient été créés 50 postes de magistrat et 100 de greffier en 2021, ainsi que 100 postes de magistrat et 413 de greffier en 2020. Ces créations de postes s'ajoutent aux fameux « sucres rapides » dont nous parle régulièrement le garde des sceaux, à savoir les contractuels qui viennent renforcer les effectifs des juridictions.

En outre, malgré ces recrutements, le délai de traitement des affaires est toujours trop long. En matière civile, il est passé de 11,4 mois en 2019 à 13,8 mois en 2020 ; et la prévision de 13 mois pour 2021 n'augure pas d'une nette amélioration. En matière pénale, le délai de jugement des crimes est stable autour de 41 mois en 2021, mais demeure excessif.

Se pose toujours le problème de l'évaluation de la charge de travail des magistrats, qui permettrait de mieux apprécier les besoins en personnels. La commission des lois réclame cette évaluation depuis longtemps ; il semblerait qu'elle soit prévue pour l'année 2022.

L'autre enjeu est celui de « l'équipe autour du magistrat ». Pour faire face au volume croissant des affaires, arrivent de nombreux renforts, principalement des contractuels, avec des missions peu claires. Ils sont censés épauler les magistrats et les greffiers, mais une véritable organisation avec une meilleure définition des rôles de chacun, permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

L'augmentation des crédits alloués aux frais de justice s'explique par l'évolution de la dépense moyenne des frais de justice en matière pénale, passée de 374 euros en 2019 à 461 euros en 2021, en raison notamment de la mise en œuvre des nombreuses réformes structurelles qui ne permettent pas de faire des économies d'échelle.

Les crédits consacrés aux frais de justice auront ainsi augmenté de près de 25 % entre 2017 et 2021. Le ministère vise toutefois un objectif de 330 euros en moyenne par affaire pénale en 2023 ; nous voyons mal comment l'économie envisagée pourra être réalisée.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour avis sur les crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice ». – Le budget consacré au numérique connaît une forte augmentation de 27 % par rapport à l'année dernière. Les crédits s'élèvent à 340 millions d'euros en 2022, contre 268 millions en 2021. Le plan de transformation numérique était prévu de 2018 à 2022 ; on sent bien qu'il faut avancer pour atteindre l'objectif de 2022.

Le retard pris par le ministère dans l'équipement informatique des juridictions semble en passe d'être comblé. Selon les chiffres de la Chancellerie, 99 % des magistrats sont désormais dotés d'ordinateurs ultraportables, ainsi que 70 % des greffiers et autres agents, soit tous ceux dont les tâches peuvent être effectuées à distance.

Reste la question de l'accès aux réseaux ; des travaux sont en cours pour pouvoir équiper les sites en fibre.

Au sujet des logiciels, notre attention se porte, cette année, sur le projet Portalis. Seulement 2,6 % des justiciables ont fait le choix d'accéder à leur dossier en ligne, alors qu'on en attendait plutôt 10 %. La communication sur le sujet n'est pas très dynamique. Ce projet Portalis, dont la progression a pu être perçue comme lente et erratique, a fait l'objet en 2020 d'un audit de la direction interministérielle du numérique (Dinum) ; depuis, sa gouvernance a été modifiée et un calendrier plus progressif d'avancement a été défini jusqu'en juin 2025. Estimé à l'origine à 57,5 millions d'euros, le coût de ce projet devrait finalement s'établir à 77,5 millions d'euros – soit une hausse de 35 % – pour une durée totale de 135 mois et non de 120 comme cela était initialement prévu.

Dans ce budget pour 2022, on observe également une augmentation continue des crédits dédiés à l'aide juridictionnelle et à l'aide aux victimes. Pour ce qui concerne l'aide juridictionnelle, cette hausse contribue à l'amélioration de la rétribution des avocats. L'unité de valeur passe ainsi, cette année, de 34 à 36 euros, même si nous sommes encore en-deçà des 40 euros préconisés par le rapport Perben.

Pour l'accès au droit et l'aide aux victimes, l'augmentation des crédits est significative, de l'ordre de 29,6 % par rapport à 2021. Ces crédits alloués aux structures de proximité concernent notamment les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), ainsi que les 148 maisons de justice et du droit (MJD) et les 414 « point-justice » de France

Services ; pour ce dernier cas, il conviendra de mieux former les personnels des maisons France Services.

Enfin, le budget de l'aide aux victimes s'élève désormais à 40,2 millions d'euros, soit une augmentation de 25,7 %, dans la continuité de celle de 11,38 % qui est intervenue en 2020 et 2021. L'objectif est notamment de mobiliser des ressources en faveur des victimes de violences conjugales, avec les développements attendus du dispositif Téléphone grave danger et du bracelet anti-rapprochement.

En conclusion, nous nous proposons d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature ».

M. Jean-Pierre Sueur. – L'augmentation des crédits, dont on ne peut que se réjouir, n'a qu'un effet mesuré sur la justice judiciaire. Alors que, l'an dernier, l'augmentation des crédits du programme « Justice judiciaire » s'élevait à 6 %, celle-ci n'est plus cette année que de 3,4 %.

On constate un certain nombre de carences qui, je crois, doivent être mises en évidence ; je pense, en particulier, à la situation des greffiers. L'évolution de la situation des greffiers ne suit pas le même rythme que celle, déjà limitée, des magistrats.

Les frais de justice constituent un éternel problème, qui n'est toujours pas pris en compte de manière satisfaisante. Certains magistrats nous disent qu'ils sont obligés de choisir entre les affaires ; la priorité se décide en fonction des moyens matériels dont on dispose.

Concernant l'accès au droit, l'aide aux victimes et l'aide juridictionnelle, la hausse des crédits reste limitée. Nous appellerons, une fois encore, à un changement d'échelle, en espérant que nous serons entendus par les futurs gouvernants que se donnera notre pays. Il faut poursuivre cet effort budgétaire et ne pas le consacrer majoritairement à la question pénitentiaire.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature ».de la mission « Justice ».

Projet de loi de finances pour 2022 - Mission « Justice » - Programme « Administration pénitentiaire » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Marc, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ». – Il me revient, comme l'an passé, de vous présenter les crédits du programme consacré à l'administration pénitentiaire. En 2022, ces crédits atteindront presque 4,6 milliards d'euros, ce qui correspond à plus de 40 % des crédits de la mission « Justice ».

Pour la deuxième année consécutive, ces crédits s'inscrivent en forte hausse, progressant de 9 % par rapport à la loi de finances pour 2021, hors crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Cette dynamique des dépenses s'explique en grande partie par la poursuite du programme de construction de 15 000 places de prison, qui

occasionne des dépenses immobilières et rend indispensables des recrutements pour assurer le fonctionnement des futurs établissements.

En introduction de mon propos, il me semble utile de faire un point sur ce programme de construction qui devait aboutir, je vous le rappelle, à la livraison de 7 000 nouvelles places d'ici à la fin de l'année 2022 et à la livraison de 8 000 autres places à l'horizon de 2027. Je signale que les investissements immobiliers absorberont l'an prochain 636 millions d'euros de crédits, soit un montant en hausse de 14,5 % par rapport à 2021.

Même si le ministre a essayé de nous convaincre, la semaine dernière, photos à l'appui, que les chantiers avançaient à un bon rythme, la réalité est que le calendrier ne sera pas tenu.

À ce jour, 2 000 places environ ont effectivement été livrées. Elles concernent des projets – ceux de la Santé et de Baumettes II notamment – lancés avant 2017, ce qui n'est guère surprenant. En effet, l'administration pénitentiaire considère qu'un délai de sept années s'écoule entre le moment où la décision est prise de construire une prison et le moment où l'établissement ouvre ses portes.

Les chantiers aujourd'hui en cours portent sur un total d'environ 2 500 places, et c'est seulement au cours du premier semestre de 2022 que seront lancés les travaux nécessaires à la réalisation des 2 500 places manquantes pour arriver au total de 7 000. Il est exclu que ces places soient livrées en totalité à la fin de l'année prochaine, l'administration pénitentiaire envisageant plutôt un achèvement des travaux à la fin de l'année 2023, ce qui est sans doute encore une évaluation optimiste.

Concernant les 8 000 places suivantes, un peu moins de 46 millions d'euros leur sont consacrés dans le budget. Ces crédits sont orientés vers les cinq projets les plus avancés. Je rappelle que cinq appels d'offres ont été lancés en 2020, quatre en 2021, et que les six derniers seront lancés en 2022, l'objectif étant que l'ensemble du programme de 15 000 places ait été au moins passé en commande à la fin de l'année prochaine.

Le programme de construction a naturellement des conséquences sur les recrutements. L'an prochain, le budget permettra de financer la création de 599 emplois supplémentaires ; sur ce total, 419 emplois serviront à constituer les équipes nécessaires à l'ouverture des futurs établissements, le solde venant renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Même si le programme de construction pèse lourd dans le projet de budget, il n'explique pas à lui seul la hausse des dépenses. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances doivent permettre aussi de financer l'entretien et la sécurisation du parc pénitentiaire, ainsi que des mesures de revalorisation salariale.

L'entretien du parc pénitentiaire ne doit pas être négligé, sans quoi la dégradation du bâti risque d'entraîner, à plus long terme, d'importantes dépenses de réhabilitation. Il est satisfaisant de constater que les crédits consacrés à ce poste de dépense progressent de 5 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021, étant précisé que les redéploiements internes sont susceptibles d'abonder cette enveloppe en cours d'année, comme ce fut le cas au cours des exercices antérieurs.

La sécurité dans les établissements constitue un autre motif de préoccupation. À cet égard, le budget marque un effort très significatif, puisque les crédits augmentent de 113 %, pour dépasser les 135 millions d'euros. Cette enveloppe permettra d'améliorer les systèmes de détection des produits illicites ou dangereux, la lutte contre les drones et le brouillage des téléphones mobiles. L'administration pénitentiaire prévoit également de déployer un nouveau terminal mobile qui permettra aux surveillants de communiquer, d'accéder plus facilement à leurs applications métier et de déclencher une alarme. Les membres des équipes de sécurité pénitentiaire vont recevoir des pistolets à impulsion électrique, plus communément dénommés « tasers ».

Le budget prévoit également de consacrer 22,4 millions d'euros au financement de diverses mesures tendant à améliorer la rémunération des personnels pénitentiaires. Parmi les plus significatives, on relève la fusion des grilles de surveillants et de brigadiers, ainsi que la revalorisation de la prime de sujétion spéciale et de l'indemnité pour charges pénitentiaires. Les plus faibles rémunérations bénéficient, en outre, du relèvement de l'indice minimum de traitement des agents des trois fonctions publiques.

L'administration pénitentiaire souligne que 120 millions d'euros auront été consacrés au total, au cours du quinquennat, à cette politique d'amélioration catégorielle, ce qui n'est pas négligeable. Il n'en reste pas moins que les rémunérations demeurent moins élevées dans l'administration pénitentiaire que dans d'autres secteurs de la fonction publique. Ces écarts nuisent à l'attractivité des emplois, alors que l'administration pénitentiaire doit continuer à recruter. Elle organise régulièrement des campagnes d'information dans les médias, sur les réseaux sociaux ou par voie d'affichage pour attirer des candidats aux concours qu'elle organise.

Je souhaite également évoquer les conditions de détention qui dépendent, en grande partie, de l'évolution de la population carcérale. Après la forte baisse observée en 2020, la population carcérale est repartie à la hausse ; le 1^{er} octobre dernier, le nombre de détenus s'élevait à 69 173, en augmentation de 18 % par rapport au point bas atteint à la fin du premier confinement ; le nombre de détenus n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise, proche de 71 000, mais il s'en rapproche.

Au début du mois d'octobre, le taux d'occupation était revenu à près de 115 % en moyenne, et il s'élevait à 135 % dans les maisons d'arrêt, qui sont traditionnellement les établissements les plus sollicités. On comptait plus de 1 400 matelas au sol, et le taux d'encellulement individuel était retombé à 43 %.

Cette évolution doit retenir toute notre attention. On ne peut exclure que le nombre de détenus se stabilise dans les prochains mois autour de 70 000. En revanche, si la hausse se poursuivait, elle pourrait entraîner une dégradation rapide des conditions de détention. Jusqu'à présent, le nombre de recours pour conditions indignes est resté limité ; l'administration pénitentiaire en a recensé une cinquantaine, principalement à Fresnes, Nanterre et dans les établissements ultra-marins ; mais cette situation pourrait ne pas durer.

Cette évolution conduit à s'interroger sur les effets de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui avait pour ambition de réduire le nombre de courtes peines de prison, en privilégiant les alternatives à l'incarcération. L'encombrement des maisons d'arrêt montre que les tribunaux continuent de prononcer un nombre élevé de courtes peines. Les efforts du Gouvernement pour développer le travail d'intérêt général et les dispositifs de surveillance électronique n'ont pas encore d'effets

tangibles sur le niveau de la population carcérale. Ces peines alternatives peuvent pourtant être adaptées pour sanctionner des infractions de faible gravité, en offrant de meilleures perspectives de réinsertion.

Enfin, le projet de loi de finances prévoit d'allouer une enveloppe de 54 millions d'euros au développement du travail en détention et à l'amélioration du statut du détenu travailleur, dans le prolongement de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire dont nos collègues Agnès Canayer et Philippe Bonnacarrère étaient les rapporteurs. Une mesure est également prévue en faveur des détenus indigents ; l'aide qui leur versée, dont le montant n'avait pas été revalorisé depuis 2013, sera portée de 20 à 30 euros par mois.

En conclusion, je vous propose d'émettre, comme l'an dernier, un avis favorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire, compte tenu de l'effort important réalisé sur les recrutements, l'immobilier et la sécurisation des établissements.

Toutefois, en parallèle de cet effort financier, je crois indispensable que le ministère de la justice développe sa fonction d'évaluation des politiques publiques ; cela est également valable pour d'autres ministères. On manque d'études rigoureuses permettant d'apprécier les effets de telle ou telle peine sur la récidive et sur les chances de réinsertion. Les indicateurs de performance, annexés à la loi de finances, sont plus des indicateurs d'activité qu'une véritable mesure des résultats de l'action publique. Or, plus la nation consacre de moyens à ses prisons, plus elle est en droit d'exiger qu'il soit fait un bon usage de ces crédits, ce que seule une évaluation objective et indépendante peut garantir à nos concitoyens.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les questions sont toujours les mêmes. Comment se fait-il que les alternatives à la détention, depuis le temps que nous en parlons, ne progressent pas davantage, voire régressent ? Tous les gardes des sceaux ne cessent de vanter ces alternatives : le bracelet électronique, les travaux d'intérêt général, la suppression des courtes peines – notamment pour les jeunes qui se retrouvent, pour une courte période, dans le milieu carcéral et y acquièrent un vocabulaire, des relations, un savoir-faire, qui ne les aident pas à se réinsérer.

En 2020, 7 000 ou 8 000 détenus en fin de peine ont été libérés ; cela n'a pas causé la révolution dans notre pays, ni une augmentation de la délinquance. L'important n'est pas d'atteindre un nombre toujours plus élevé de détenus ; il en faudrait moins et que l'on s'occupe davantage d'eux pour préparer la sortie. À cet égard, je salue la mesure relative au développement du travail en prison, ainsi que l'augmentation, certes mesurée, des fonds pour les détenus indigents – en passant à 30 euros par mois, cela ne va pas mettre en péril le budget de l'État.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis. – C'est encore au conditionnel...

M. Jean-Pierre Sueur. – Oui, si cela est voté... On entend des annonces tonitruantes sur l'augmentation du nombre de places ; je ne suis pas séduit par cela. On voit d'ailleurs que ce qui était prévu en six ans va finalement se réaliser en quinze. Au-delà de la construction de nouvelles prisons, la priorité doit concerner l'entretien et la rénovation de celles qui existent. Par ailleurs, ce n'est pas la peine d'en construire de nouvelles si l'on croit dans le développement des peines alternatives.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis. – Je partage beaucoup de choses avec Jean-Pierre Sueur. Quand je disais que l'on n'avait pas encore atteint le nombre de 70 000 détenus, je ne m'en réjouissais pas.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai évoqué cela pour que vous puissiez le préciser.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis. – En annonçant que l'on va construire de nouvelles prisons, on présuppose que cela va diminuer la délinquance. Or, comme vous l'avez dit fort justement, il arrive que des jeunes détenus sombrent davantage encore dans la délinquance et récidivent, alors qu'ils auraient pu envisager un autre avenir, par le biais de peines alternatives.

Faute d'une évaluation rigoureuse des mesures, nous sommes incapables de mener une politique pénitentiaire à long terme. Les 15 000 places sont décidées, mais elles ne seront probablement pas livrées en totalité avant sept ou huit ans. Il nous faudra progresser sur ces peines alternatives qui seraient certainement plus utiles aux primodélinquants.

M. Jean-Pierre Sueur. – On recense 419 postes pour les nouveaux établissements pénitentiaires et 250 postes pour les SPIP ; nous pourrions faire d'autres choix.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».

La réunion est close à 11 h 10.

Jeudi 18 novembre 2021

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

La réunion est ouverte à 12 h 10.

Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons à examiner les six amendements du Gouvernement au texte de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Je rappelle que, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale les conclusions d'une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements présentés ou acceptés par le Gouvernement. Notre commission est elle-même amenée à exprimer un avis global sur les amendements adoptés par l'Assemblée nationale. Il n'y a pas d'explication de vote sur les amendements eux-mêmes : chacun des groupes s'exprimera globalement sur l'ensemble du texte tel que modifié par les amendements.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous sommes dans une situation totalement inhabituelle. Je n'ai pas le souvenir d'avoir vu chose pareille.

De manière générale, quand le Gouvernement dépose un amendement après une CMP, c'est pour apporter des corrections techniques mineures, qui ne font pas débat. Or, en l'occurrence, les amendements déposés bouleversent l'équilibre du texte.

Doit-on désormais intégrer le Gouvernement dans les CMP ? La question se pose. Permettez-moi toutefois d'émettre des réserves sur cette éventualité.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous ne faisons que respecter la Constitution et le règlement du Sénat. Le Gouvernement a la possibilité de déposer des amendements en séance sur les conclusions d'une commission mixte paritaire.

Il est vrai que, la plupart du temps, les amendements sont rédactionnels ou de précision. C'est d'ailleurs le cas de cinq des six amendements que nous avons à examiner.

Nous allons revenir sur le seul amendement de fond, qui vise à résoudre un problème d'interprétation soulevé notamment par la profession d'avocat et auquel nous ne sommes pas hostiles.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT

Article 2

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

Article 3

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 2 concerne le secret professionnel de l'avocat. Je ne rouvrirai pas le débat sur ce dernier ni sur les évolutions prévues à l'article 3.

En l'état des discussions avec les représentants de la profession d'avocat, nous avons aujourd'hui trois solutions.

On peut d'abord considérer qu'il convient de s'en tenir à l'accord trouvé en CMP. Cette position serait cependant vue comme conflictuelle. J'ajoute que les alinéas que l'amendement tend à supprimer ne sont pas un apport du Sénat. Le seul enjeu, pour notre Haute Assemblée, concernait l'extension du secret à l'activité de conseil et les limites qu'il convient d'y apporter.

Certains ont pu souhaiter la suppression de la totalité de l'article 3 – c'était le vœu exprimé par la majorité des membres du conseil national des barreaux. Nous vous proposons de ne pas suivre ce point de vue, pour deux raisons. Premièrement, comme l'a exprimé Jean-Yves Leconte, nous estimons que cela modifierait le texte de manière importante, ce qui serait une rupture par rapport à la pratique parlementaire : on pourrait y voir la tentation de créer une sorte de troisième lecture. Deuxièmement, cette suppression serait une forme de politique du pire, puisque nous priverions la profession d'avocat d'avancées indiscutables, comme le volet relatif aux perquisitions et l'extension du secret au conseil.

Si l'on ne fait pas le bonheur des gens contre leur gré, il n'est tout de même pas interdit d'essayer d'apporter des solutions et d'aboutir au résultat le plus favorable possible sur des sujets sur lesquels nous n'avons aucune raison d'entrer en conflit avec les avocats.

Leur rôle est éminent et l'idée d'étendre le secret professionnel sans désarmer la société dans la lutte contre les infractions n'est pas problématique.

S'agit-il d'une intrusion de l'exécutif dans le travail parlementaire ? Je ne le pense pas. À cet égard, l'amendement ne nous pose pas de difficulté.

Pour revenir sur un sujet que Marie-Pierre de La Gontrie évoquait en séance, je souligne que la réécriture de la définition du délit de prise illégale d'intérêts qui figure dans le texte, avec une référence à l'objectivité, l'impartialité et l'indépendance, ne vise pas à interférer dans des affaires judiciaires en cours. Considérons-nous donc comme libres. En adoptant cet amendement, le Sénat suit sa propre logique. Il n'est instrumentalisé ni par les avocats ni par le garde des sceaux.

Mme Éliane Assassi. – Je souscris tout à fait aux arguments développés sur le secret professionnel des avocats.

Notre groupe est favorable à cet amendement. Sur le fond, il est issu d'échanges entre la chancellerie et les avocats, dont on sait combien ils se sont mobilisés sur le sujet.

Cependant, je regrette profondément les conditions d'examen de cette mesure importante.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons veillé, avec les rapporteurs, à ce que les amendements déposés par le Gouvernement ne modifient pas en profondeur l'accord intervenu entre l'Assemblée nationale et le Sénat. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé.

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

Article 6

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 3.

Article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 4 est un amendement de précision sur le droit au silence.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je ne suis pas sûre que l'amendement n° 4 puisse être qualifié d'amendement rédactionnel, puisque le Gouvernement limite l'objet du droit au silence. Il semble qu'il s'agisse plutôt d'une tentative du Gouvernement de modifier notre action à la marge...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Le Gouvernement se cale sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – C'est une simple transposition de la décision rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Certes, mais ce n'est pas ce que nous avons voté.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 5 est un amendement de précision concernant l'avertissement pénal probatoire : il réduit le délai probatoire à un an pour les contraventions.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ce n'est pas non plus un amendement rédactionnel.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5.

Article 32 B

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 6.

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 15 novembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 18 heures

Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, les commissions mixtes paritaires chargées d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et de la proposition de loi relative au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques se réunissent au Sénat le lundi 15 novembre 2021.

Elles procèdent tout d'abord à la désignation de leur bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Woerth, député, vice-président, de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat.

Les commissions mixtes paritaires procèdent ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – La proposition de loi organique, dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, comportait 26 articles. Le Sénat en a adopté 6 conformes, en a modifié 19, et en a supprimé un. Il en a également ajouté 9, si bien que 29 articles restent en discussion.

La proposition de loi ordinaire comportait 10 articles dans le texte voté par l'Assemblée nationale : 6 ont été adoptés conformes, 2 ont été modifiés et 2 supprimés. Il reste donc pour ce texte 4 articles en discussion.

Nos échanges préliminaires montrent qu'un accord est possible entre nos deux chambres. Je propose de suspendre la séance quelques minutes pour permettre à nos rapporteurs de tenter de finaliser un compromis sur les derniers points restant en débat.

La réunion, suspendue à 18 h 10, reprend à 19 h 05.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Avant de passer la parole à notre vice-président et à nos rapporteurs, permettez-moi de dire quelques mots sur ces deux textes, dont j'ai été co-rapporteur avec Jean-François Husson en première lecture au Sénat.

Ces textes sont issus d'une initiative de nos collègues députés, en particulier le président Éric Woerth et le rapporteur général Laurent Saint-Martin, dans le prolongement des travaux de la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale

relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Milolf), qui avait publié ses conclusions avant le déclenchement de la crise sanitaire. Je tiens à les remercier d'avoir été à l'initiative de cette réflexion sur les évolutions possibles de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à l'occasion de son vingtième anniversaire.

Au Sénat, nous nous sommes cependant interrogés sur le moment choisi pour cette révision : elle entrera en vigueur à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, alors que la crise sanitaire et économique n'est pas encore derrière nous et que le projet de loi de finances pour 2022 contredit quelque peu la fin du « quoi qu'il en coûte »... En outre, une réflexion est engagée au niveau européen sur la réforme du pacte de stabilité, et son issue ne sera pas sans conséquence sur la gouvernance de nos finances publiques.

Par ailleurs, cette révision ne nous paraissait pas répondre entièrement aux lacunes de cette gouvernance, qui résultent d'abord d'un défaut d'application des dispositions déjà existantes de la loi de programmation et de la LOLF : on peut citer le manque de clarté de la maquette budgétaire, qui est devenue illisible au fil du temps ; le délai toujours plus restreint donné aux parlementaires pour examiner les mesures budgétaires et fiscales nouvelles ; ou le peu de respect de l'autorisation parlementaire, qui peut se mesurer à l'ampleur de la « cavalerie budgétaire » d'un exercice à l'autre.

Sur le fond, la proposition de loi organique a pour ambition de redonner du sens à la programmation pluriannuelle de nos finances publiques, objectif auquel nous souscrivons. En effet, la loi de programmation adoptée en début de quinquennat n'a pas été respectée à la suite du mouvement des « gilets jaunes », puis de la crise sanitaire. Nous espérons que la prochaine le sera davantage grâce à cette révision, mais la gouvernance par temps calme n'est jamais assurée et, sans révision de la Constitution, la loi de programmation ne pourra être davantage contraignante.

Au-delà de ces observations, ces textes présentent certaines avancées que nous pouvons rendre concrètes, et je salue, à cet égard, l'esprit d'ouverture de nos collègues députés par rapport aux propositions du Sénat. Notre examen a été guidé par la double préoccupation de conforter les prérogatives parlementaires et de ne pas sacrifier l'avenir au détriment des générations futures, c'est-à-dire de prendre en compte les dépenses durablement favorables à la croissance économique, au progrès social et environnemental, dans la lignée, d'ailleurs, de la position exprimée par la commission pour l'avenir des finances publiques, présidée par M. Jean Arthuis.

Dans cette optique, je regrette, à titre personnel, l'accent mis sur le montant en valeur des dépenses, sans considération pour le volet « recettes », qui est essentiel dans chaque budget, et le souhait de mettre en avant le thème de la dette, au détriment d'une réflexion plus profonde sur nos choix collectifs.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Nous avons cherché, avec Laurent Saint-Martin, à nous inscrire dans un esprit transpartisan. Nous avons aussi associé le Sénat à notre réflexion. Puis la crise de la covid est arrivée, ce qui explique que nous ayons pris un an de retard. Nous avons également discuté avec le Gouvernement. Le budget s'inscrit, en effet, dans un jeu à trois, entre le Gouvernement qui l'élabore, et les deux chambres qui le votent et en contrôlent l'exécution. Il a donc fallu trouver un point médian, sans renoncer à nos ambitions. Les uns verront ainsi le verre à moitié plein, d'autres le verre à moitié vide.

Notre objectif n'était pas de remettre en cause la LOLF, mais de la moderniser, vingt ans après son adoption, à la lumière de l'expérience acquise, pour la rendre plus efficace. Nous poursuivons trois objectifs : renforcer le pilotage pluriannuel de nos finances publiques ; en améliorer la lisibilité et restreindre les dérogations aux grands principes budgétaires ; et rationaliser la procédure d'examen parlementaire. Nous devons aussi revoir les notions de fonctionnement et d'investissement, très utilisées par le Gouvernement pour qualifier ses dépenses, et recentrer le débat sur la dette, ce qui est essentiel pour garantir la transparence et l'efficacité de nos discussions. Il existe une dette d'investissement et une dette de fonctionnement. Nous devons y voir clair et maîtriser nos finances publiques.

Certes, si l'on veut parvenir à changer les pratiques, rien ne vaut la volonté politique, mais, à Constitution constante, ce texte organique permettra de poser un jalon. Je me félicite, en tout cas, de la qualité des débats, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, dont je salue les apports importants. J'espère que notre commission mixte paritaire (CMP) sera conclusive.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a examiné le 27 septembre dernier les deux propositions de loi qui nous réunissent ce soir et qui visent principalement à réformer la LOLF, vingt ans après son adoption. Comme Claude Raynal, je salue le travail d'Éric Woerth et de Laurent Saint-Martin, qui sont à l'origine de ces textes. Ce travail a été guidé par le souci, que je partage, d'améliorer nos outils d'analyse et de gestion budgétaires, mais également d'assainir nos finances publiques.

Je ne reviendrai pas sur certains points évoqués par Claude Raynal, même si nous avons pu avoir, parfois, le sentiment de travailler à contretemps ou, à tout le moins, en parallèle des instances européennes qui devraient, peut-être dès l'année prochaine, proposer un nouveau pacte de stabilité.

De même, il paraît assez étonnant de discuter d'un texte qui imposera un objectif d'évolution de la dépense publique dans la prochaine loi de programmation des finances publiques, alors que nous examinons, cette semaine, un projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021 et un projet de loi de finances pour 2022, qui regorgent de mesures nouvelles, lesquelles pèseront, pour certaines durablement, sur les choix du prochain Président de la République et grèveront considérablement les capacités de désendettement de l'État malgré une reprise économique inespérée.

Le Sénat souscrit à nombre des mesures contenues dans ces deux propositions de loi. Nous les avons d'ailleurs enrichies. Certes, nous avons émis des réserves, mais nous soutenons globalement les modifications utiles à la LOLF et qui permettent un examen rénové du budget. Et c'est bien cela qui nous conduit aujourd'hui à vous proposer, Laurent Saint-Martin et moi-même, un texte de compromis sur la proposition de loi organique qui devrait, je l'espère, obtenir votre assentiment.

S'agissant de la loi ordinaire, c'est tout simplement le texte du Sénat et ses améliorations techniques qu'il vous est proposé d'adopter ce soir.

Nous souscrivons notamment à la principale mesure contenue dans le texte transmis par l'Assemblée, à savoir la fixation d'une norme pluriannuelle de dépenses des administrations publiques.

Nous avons également souhaité que les lois de programmation des finances publiques (LPFP) puissent être plus aisément révisées lorsque leurs orientations pluriannuelles sont manifestement dépassées, comme c'est le cas actuellement. Malheureusement, le texte que nous vous proposons, fruit d'un compromis, ne retient pas notre proposition de LPFP rectificative. Il nous appartiendra de réfléchir ensemble, pour l'avenir, au moyen d'assurer de la cohérence entre les textes en vigueur.

La proposition de loi organique améliore aussi la procédure d'examen de la loi de finances et le calendrier budgétaire. Je salue la simplification que constitue l'examen de l'ensemble des recettes en première partie ; nous avons proposé d'aller plus loin s'agissant des taxes affectées, et je suis heureux que cette disposition soit maintenue dans le texte que nous vous soumettons. La répartition des ressources et des charges en investissement et en fonctionnement, telle qu'elle résulte du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, figurera à l'article d'équilibre, ce qui enrichira notre analyse de l'équilibre du budget proposé.

Le débat unique en avril, regroupant celui sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques, est également bienvenu ; nous avons considéré au Sénat que ce moment « pluriannuel », tourné vers les grandes orientations budgétaires, pouvait aussi être celui du débat sur la dette. Toutefois, nous comprenons aussi l'ambition de débiter la période budgétaire à la rentrée de septembre par une discussion sur la dette. Aussi, avec Laurent Saint-Martin, nous vous proposerons une solution de compromis pour résoudre ces difficultés de calendrier.

Le Sénat a eu aussi la préoccupation d'encadrer davantage l'exécution budgétaire et de renforcer le contrôle et l'information du Parlement. Ainsi en est-il, par exemple, de la limitation des reports de crédits, qui est conservée dans le texte proposé, tout en prévoyant le cas exceptionnel de la « nécessité impérieuse d'intérêt national ».

En ce qui concerne les données fiscales, je me félicite que nous ayons sécurisé la capacité du Parlement, par le biais des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances, ainsi que des agents qu'ils désignent, d'accéder aux données couvertes par le secret statistique pour chiffrer les dispositions financières. L'intention du législateur est claire : les présidents et rapporteurs généraux de nos commissions, ainsi que les agents qu'ils désignent, disposeraient, *ès* qualités, d'une habilitation au « secret statistique ». Il appartiendra au décret de prévoir les modalités pratiques de l'accès à ces données.

Nous avons ainsi adopté une attitude constructive pour examiner ces textes, et aussi, je le crois, pour préparer cette CMP. Je remercie d'ailleurs le président Raynal, le président Woerth et le rapporteur général Saint-Martin pour nos échanges fructueux.

Outre les mesures que je viens d'évoquer, le texte qui vous est proposé permet de retenir plusieurs dispositifs introduits à l'initiative du Sénat et qui ont été parfois retravaillés avec l'Assemblée nationale pour parvenir à un accord. Il s'agit, concernant les lois de programmation, de la présentation par chapitres, recouvrant chacun une catégorie d'administration publique, ou encore de la présence de trois scénarios d'évolution des taux d'intérêt et de leur impact sur la charge de la dette.

Le nouveau calendrier du printemps sera marqué par la concomitance du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et de la communication du programme de stabilité, les documents devant être transmis avant la mi-avril. Le rapport sur le DOFP comprendra également des éléments sur la situation des administrations publiques locales.

Les précisions apportées par le Sénat au contenu du rapport préalable au débat sur les finances locales, en particulier concernant les informations sur les charges transférées aux collectivités territoriales, sont conservées. Laurent Saint-Martin et moi-même vous proposons en outre d’y ajouter une information sur les exonérations facultatives d’imposition.

Je pourrais citer aussi d’autres mesures tendant à renforcer le contrôle du Parlement, s’agissant, par exemple, des reports, des dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles, ou encore des versements du budget général vers le compte d’affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l’État ».

Nous avons également maintenu la suppression de certaines dispositions susceptibles d’entraver le travail parlementaire : il restera impossible de ratifier des conventions fiscales au détour de la loi de finances ; de même, le champ des questionnaires budgétaires ne sera pas restreint.

Au cours de l’examen de ces deux propositions de loi, nous n’avons jamais douté de notre capacité à rapprocher nos points de vue avec nos collègues députés pour parvenir à un texte faisant consensus, comme en 2001. J’espère qu’il vous satisfera et que, sans être le « grand soir » de la réforme budgétaire, il améliorera l’examen des textes financiers et le contrôle parlementaire sur l’exécution budgétaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Je remercie le Sénat d’avoir enrichi ce texte, nous sommes parvenus à un compromis qui marque une avancée réelle sur cette constitution financière qu’est la LOLF. Nous sommes d’accord sur les objectifs, ceux d’un meilleur pilotage pluriannuel des dépenses et de la dette publiques, d’une application plus rigoureuse de nos principes budgétaires, d’une rationalisation de la discussion parlementaire et du renforcement des capacités d’évaluation parlementaire des politiques publiques.

Pourquoi réformer maintenant, nous demande-t-on, alors que nous avons dû accroître la dépense budgétaire face à la crise sanitaire ? Mais l’enjeu de la gouvernance et de la modernisation des finances publiques est avivé par la crise sanitaire, précisément parce que nous avons levé de nouvelles ancrés – et c’est une raison supplémentaire pour faire du Parlement l’organe du contrôle et de l’évaluation des finances publiques qu’il n’a pas suffisamment été jusqu’à présent.

Ce texte a une longue genèse que vous connaissez, dont l’origine est la mission d’information composée notamment par Charles de Courson, Valérie Rabault et Joël Giraud, et nous avons été nombreux à y contribuer. Ce texte est non pas une révolution, mais une très belle évolution : nous sommes arrivés au bout d’une évolution normative. La balle est désormais dans le camp des gestionnaires publics : à eux de se saisir des outils que nous mettons à leur disposition.

Je veux anticiper une critique : avec ce texte, nous ne favorisons pas telle ou telle orientation politique ; notre propos n’est pas de réduire la dépense publique ni de servir une politique « austéritaire » : la norme pluriannuelle de la dépense publique est une mini-révolution, mais ce n’est qu’un outil dont le pouvoir en place fera ce qu’il voudra ; c’est un cadre qui assurera une discussion plus transparente et plus efficace, mais la politique elle-même restera libre.

Le rapporteur du Sénat a bien mis en relief le compromis auquel nous sommes parvenus, et, comme tout compromis, nous avons dû renoncer à certains points, tout comme nous pouvons nous satisfaire de voir inclus d'autres points auxquels nous tenions particulièrement. À titre personnel, je regrette que nous ayons renoncé à rationaliser les questionnaires budgétaires, mais je comprends la position du Sénat, qui examine le budget selon un autre calendrier et qui, étant allé plus avant dans l'évaluation, veut garder les mains libres pour poser d'autres questions. À l'inverse, je me réjouis et je remercie les sénateurs d'avoir accepté de revenir à notre rédaction sur les taxes affectées. C'est une disposition majeure, qui répond à notre vœu de préserver l'universalité budgétaire, donc le consentement à l'impôt. Nous allons vers des discussions parfois difficiles avec des filières qui bénéficient de taxes affectées, mais nous pourrions nous tenir à ce critère qu'est le lien entre la taxe et le service public rendu, depuis le point de vue de l'utilisateur, ce qui est positif.

Je me réjouis également du compromis auquel nous sommes parvenus sur le calendrier respectif du rapport et du débat sur la dette publique : chaque assemblée voit son calendrier respecté, c'est une très bonne chose.

Enfin, sur la distinction entre investissement et financement, nous sommes arrivés à une avancée qui comptera, je remercie en particulier Éric Woerth pour son abnégation : nous pourrions mieux analyser l'endettement et les choix d'investissement, c'est là encore une avancée.

Je crois que nous faisons œuvre utile et ce moment est important. Merci à chacun de vous d'y participer.

Mme Valérie Rabault, députée. – Merci pour ce travail important. Je reste cependant très critique sur l'article 11, qui autorise les présidents de commission et les rapporteurs généraux à déléguer à des agents publics le recueil des données fiscales. Attention, la question est très sensible, il ne faut pas saper la confiance dans la confidentialité des données fiscales. Lorsque le président d'une commission des finances ou un rapporteur général se déplace à Bercy, on le reconnaît, on n'a guère de doute sur la personne à qui l'on donne accès aux données fiscales, mais il en est autrement face à une personne qui a reçu délégation.

Pourquoi, ensuite, ne pas utiliser la procédure qui est en place pour les chercheurs, c'est-à-dire le passage devant le comité du secret statistique ? Ce comité suit une procédure éprouvée. Pourquoi s'en passer, y compris pour des personnes qui auraient reçu une délégation d'un président de commission ou d'un rapporteur général ?

Enfin, il faut faire attention à la matière elle-même : dans la statistique publique, il y a des données médicales, auxquelles le Gouvernement lui-même n'a pas accès. L'article 11 donne au Parlement la possibilité d'y accéder, ce n'est pas satisfaisant.

Je suis bien sûr favorable au contrôle parlementaire sur les finances publiques, mais nous devons veiller à la protection des données fiscales. L'article 11 ne prend pas suffisamment de garanties, et je préférerais que l'accès à ces données soit restreint aux deux présidents de commissions des finances et aux deux rapporteurs généraux.

M. Charles de Courson, député. – Nous nous apprêtons à voter un texte commun, mais connaît-on la position du Gouvernement sur les options que nous prenons ? Devons-nous nous attendre à des amendements de sa part ? Ensuite, quels risques

constitutionnels avez-vous identifiés – par exemple sur l'article 11, comme vient d'en parler Valérie Rabault ? Le juge constitutionnel, au nom de la protection des libertés fondamentales, censure des délégations – il l'a fait, par exemple, pour les écrous – : est-ce un risque ici ?

Dans le fond, je me réjouis des avancées obtenues et je vous félicite pour les progrès réalisés, pour ce compromis qui recueille une forte majorité. J'ai toujours rêvé de rendre lisibles les textes relatifs aux lois de finances, nous progressons dans cette direction. J'avais moi-même déjà proposé, il y a vingt ans, de distinguer investissement et fonctionnement ; nous y arrivons progressivement.

Quant à réserver l'exclusivité des amendements fiscaux aux lois de finances, il y a encore du chemin à faire, tant cette idée rencontre l'hostilité des présidents des autres commissions, une constante que nous ne sommes pas près de voir disparaître...

M. Jérôme Bascher, sénateur. – La dette est un sujet de moyen terme, c'est aussi un sujet de politique majeur, davantage que de normes à inscrire dans une loi organique. Cependant, le compromis auquel nous parvenons me va très bien.

Une précision sur les statistiques publiques : elles ne recouvrent pas les questions de santé. Aussi, la rédaction de l'article 11, qui prévoit un décret en Conseil d'État, me semble très bien convenir.

Ensuite, il me semble très sain que les parlementaires aient accès aux données fiscales, les chercheurs y ont déjà accès. Il s'agit de travailler avec des professionnels de la statistique, et je crois qu'on se fait de fausses peurs : ce texte répond au règlement européen sur le secret statistique et au besoin d'information que nous avons pour évaluer la fiscalité.

M. Brahim Hammouche, député. – Je salue, dans le compromis trouvé, l'effort pour moderniser la gestion de nos finances publiques et pour mieux prévoir l'évolution de nos dépenses, c'est une grande avancée. Mon groupe, ensuite, se réjouit que la commission des affaires étrangères ne se trouve pas dessaisie des conventions fiscales.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Ce texte n'est pas sans contenu, sinon nous n'en débattrions pas, et je me félicite que nous soyons entrés dans le détail de nos procédures et de nos calendriers budgétaires, que nous ayons considéré la façon dont chacune de nos deux assemblées prépare et examine le budget, contrôle et évalue l'action du Gouvernement ; nous avons appris de ce travail et nous gagnons à actualiser la LOLF. Je ne sais pas si le Gouvernement a prévu de déposer des amendements à notre texte. Nous avons discuté avec lui en cours de rédaction, il nous a paru ouvert à la réforme – il faut dire aussi qu'elle vient à point nommé, en donnant des gages à l'Europe.

Ce texte comporte-t-il un risque constitutionnel ? Nous avons fait notre possible pour le limiter, en étant auditionnés par l'assemblée générale du Conseil d'État. La réunion, qui fut longue, dense et positive, a entraîné des modifications du texte, mais nous savons que le risque zéro n'existe pas.

Enfin, nous nous sommes mis d'accord sur la définition de l'investissement et du fonctionnement, c'est une très bonne chose. Nous ne devons pas perdre de vue que nous ne faisons pas de la comptabilité, mais de la politique, nous avons donc besoin d'indicateurs pour évaluer nos politiques publiques. La crise que nous traversons n'est pas conjoncturelle, mais

structurelle, les plans d'investissement que nous prenons sont inédits et nous devons les analyser dans leur ensemble, pas seulement sur le plan comptable.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La dette est effectivement une question de long terme, en particulier sa soutenabilité, et il est sain que nous ayons un débat politique régulier sur le sujet. Aussi, nous regrettons que nous n'en débattions pas précisément lors du débat d'orientation des finances publiques en juillet, qui est un débat d'économie politique plutôt que de technique fiscale et où l'on n'aborde guère la dette, son coût, ses modalités de gestion, leurs conséquences sur nos capacités d'investissement.

Je ne sais pas non plus si le Gouvernement se prépare à déposer des amendements sur notre texte, nous espérons qu'il n'y en aura pas – en particulier parce que le compromis auquel nous sommes parvenus est solide et satisfaisant.

Enfin, nous avons tâché de limiter les risques constitutionnels – l'audition par l'assemblée générale du Conseil d'État a été une expérience impressionnante –, mais nous ne sommes jamais à l'abri d'une censure. Je comprends vos réserves sur l'article 11, mais actuellement, ce sont des contractuels de l'Assemblée nationale qui accèdent aux données fiscales...

Mme Valérie Rabault, députée. – Oui, mais ils y sont autorisés par le comité du secret statistique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Certes, mais ils y accéderont par le truchement des présidents de commissions des finances et par les rapporteurs généraux.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Nous parvenons au terme de ce long travail, qui a tout de même concerné plusieurs rapporteurs généraux tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, et je tiens à remercier chacun de vous et tous ceux qui ont contribué à nos travaux.

Je sais Mme Rabault très attachée au respect du secret fiscal, et je voudrais la rassurer en rappelant que toutes les données dont nous parlons sont rendues anonymes. L'unité de la donnée fiscale est un agrégat de 100 ménages, sans possibilité de savoir qui y entre, sans pouvoir descendre en dessous. Nous avons besoin de faire des simulations précises de nos amendements, pour évaluer concrètement leur portée ; j'ai même proposé de bâtir à cette fin une structure commune aux deux assemblées, en se plaçant dans le cadre de l'article 57 de la LOLF. Je précise également que la loi ne permet pas aux membres du Parlement de passer par le comité du secret statistique.

Je confirme qu'il n'y a pas de risque zéro en matière constitutionnelle ; nous verrons ce qu'il en est.

Enfin, s'agissant du débat sur la dette, nous avons raison de prendre en compte les spécificités de nos calendriers respectifs. S'il est légitime que l'Assemblée nationale souhaite un débat sur la dette en septembre, pour faire un ensemble avec l'examen du budget, nous imposer un tel débat à la même date ne revêt pas nécessairement le même intérêt au Sénat compte tenu de notre propre agenda. Nous avons pensé qu'il pourrait être mieux de regrouper, à la mi-avril, ce débat sur la dette publique avec le débat d'orientation sur les

finances publiques – ce sera aussi l’occasion qu’une chambre du Parlement français s’exprime sur ce sujet avant la transmission de nos engagements aux institutions européennes.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Nous allons passer à l’examen des textes. Pour la proposition de loi organique, les rapporteurs nous ont soumis un texte de compromis, auquel M. Éric Woerth propose d’apporter une modification.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

La rédaction de compromis des rapporteurs, telle que modifiée par la proposition de rédaction présentée par M. Éric Woerth est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l’ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

PROPOSITION DE LOI

La commission mixte paritaire adopte, dans la rédaction du Sénat, l’ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques.

La réunion est close à 20 h 10

Mardi 16 novembre 2021

- Présidence de Mme Fadila Khattabi, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 5.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022

Conformément au deuxième alinéa de l’article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d’élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 s’est réunie à l’Assemblée nationale le mardi 16 novembre 2021.

Elle procède tout d’abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente, de Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente, de M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale, et de Mme Élisabeth Doineau, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l’examen des dispositions restant en discussion.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) est bien plus qu’un exercice comptable. Il s’agit avant tout de

mesures concrètes ayant un impact positif sur la vie de millions de nos concitoyens, décidées avec une seule et unique boussole, que nous partageons sur tous les bancs : renforcer notre système de soins et notre protection sociale au service de tous les Français. Le projet de loi initial comptait soixante-deux articles. En commission puis en séance publique, notre assemblée l'a enrichi de cinquante-cinq articles. Notre majorité soutient ce PLFSS engageant et engagé, résolument tourné vers l'avenir, notamment grâce aux belles avancées que sont l'accès à la complémentaire santé solidaire pour les bénéficiaires du revenu de solidarité actives et du minimum vieillesse, l'accès à la contraception gratuite pour les femmes de moins de 26 ans, le renforcement de notre service public visant à lutter contre les impayés de pensions alimentaires, ou encore les moyens considérables alloués au grand âge et à l'autonomie. Vous comprendrez sans peine que je souhaite également mentionner le contrôle renforcé des centres de santé, qui est une urgence.

Saisi du texte voté par notre assemblée, le Sénat a adopté conformes trente-huit articles, en a supprimé dix-huit et en a ajouté trente. Il en reste donc cent neuf en discussion, dont notre commission mixte paritaire (CMP) est saisie.

L'expérience de ces dernières années prouve qu'il est difficile, s'agissant du PLFSS, de parvenir à un texte de compromis. Je crains que tel soit le cas cette fois-ci encore, et vous ne serez pas surpris que je le regrette, compte tenu des nombreux apports que je viens de rappeler.

Nous allons donc entendre nos rapporteurs afin qu'ils nous indiquent quelles sont, selon eux, les perspectives de cette CMP à la suite des travaux de nos deux assemblées.

Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente. – Il y a, en effet, peu de suspense sur l'issue de nos travaux. Nous pourrions constater dans quelques minutes l'impossibilité, pour notre CMP, d'élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du PLFSS 2022. Notre rapporteure générale Élisabeth Doineau évoquera plus précisément le travail du Sénat ; je me bornerai pour ma part à quelques observations.

Le Sénat a déploré un texte d'attente, de fin de quinquennat, muet sur les perspectives financières de la sécurité sociale, en dépit de sa vocation constitutionnelle, et bien disert, au contraire, sur des objets qui n'en relèvent pas, tels que la répartition des compétences entre professionnels de santé, la dette des hôpitaux et les règles applicables à la contention et à l'isolement en psychiatrie. Nous avons aussi regretté le dépôt tardif d'amendements substantiels rectifiant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et les objectifs de dépenses des diverses branches. À nos yeux, la crise sanitaire ne justifie pas une telle désinvolture.

Ces observations m'amènent à évoquer la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui devrait prochainement faire l'objet d'une CMP. Je forme le vœu que nous trouvions une ambition collective pour ce texte, ainsi que nous y invite, cette année encore, l'absence de « collectif » social, en dépit des sommes en jeu et de l'importance des sujets.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour le Sénat. – Le Sénat a adopté cet après-midi le PLFSS 2022, après des travaux qui ont duré toute la semaine dernière. Avant d'examiner un à un les amendements adoptés par le Sénat, je crois utile de résumer en quelques mots notre approche et nos principales initiatives. Cela nous permettra de constater

s'il est possible ou non de parvenir à un texte commun, ce dont je ne suis pas certaine de prime abord.

Nous avons adopté trente-huit articles conformes, parmi lesquels la quasi-totalité des articles récapitulatifs. Nous avons conservé l'esprit de nombreux autres articles, tout en les modifiant, parfois en proposant des évolutions que nous estimons constructives, telles que les ajustements de la réforme du financement de l'hôpital, et divers articles relatifs aux médicaments ou aux dispositifs médicaux. En revanche, nous avons considéré que de nombreux articles introduits par l'Assemblée nationale voire figurant dans le texte initial n'avaient pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale, ce dont nous avons, en règle générale, tiré les conséquences, en adoptant des amendements de suppression.

De plus et surtout, nous avons manifesté une vive inquiétude sur la trajectoire financière qui figure dans l'annexe quadriennale. En l'absence de stratégie de retour des comptes de la sécurité sociale à l'équilibre après la crise, ils resteront durablement dans un rouge vif, atteignant à l'horizon 2025 un plateau de déficit compris entre 12 et 15 milliards d'euros, ce qui est manifestement incompatible avec la prévision de remboursement de la dette sociale en 2033. Le Sénat a manifesté sa désapprobation sur ce point en supprimant l'article 23.

Il a également adopté diverses mesures destinées à rétablir les comptes, notamment un amendement prévoyant la compensation à son coût réel du budget de Santé publique France, à nouveau augmenté, de 4,3 milliards d'euros, en 2021 ; un amendement visant à augmenter la contribution financière à l'assurance maladie des organismes d'assurance maladie complémentaire (OCAM) au titre de l'année 2021, portant son produit de 500 millions à 1 milliard d'euros ; un amendement de suppression de l'article 5, dans la droite ligne de notre opposition constante au transfert de 13 milliards d'euros de dette et d'investissements hospitaliers à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, dont nous considérons qu'elle n'est pas un fonds d'investissement ; un amendement prévoyant la convocation d'une conférence des financeurs sur les retraites et l'introduction de diverses mesures paramétriques si elle échoue.

J'exprime le souhait que, dans l'hypothèse où nos travaux ne seraient pas conclusifs, une nouvelle lecture du texte permette à l'Assemblée nationale de conserver les nombreux apports utiles du Sénat ne traduisant pas une divergence majeure. À cet égard, je me permets d'insister sur les amendements identiques n° 231 et n° 236 à l'article 54, relatifs à la fixation dans la loi, notamment dans le PLFSS, des dotations de la sécurité sociale aux fonds et organismes qu'elle subventionne. Par leur portée et leur contenu, ces amendements entrent en écho avec la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et pourraient contribuer de façon importante, voire décisive, à un accord sur ce texte.

M. Thomas Mesnier, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Si nos deux assemblées se sont accordées sur de nombreux points, les divergences entre les deux textes adoptés sont, cette année encore, trop nombreuses et trop profondes pour nous permettre d'envisager que la CMP soit conclusive.

Parmi les points d'accord substantiels, plusieurs se sont traduits soit par des votes conformes, soit par des améliorations partagées de la rédaction du texte.

Tout d’abord, s’agissant des recettes et de l’équilibre général, la première partie du PLFSS, la baisse de la taxe sur la vente en gros, le versement immédiat des aides sociales et fiscales des services à la personne, l’harmonisation du régime fiscal et social des employeurs publics en matière de protection sociale complémentaire, la prolongation du régime social de l’activité partielle, la suppression de la surcotisation salariale sur la prime de feu et les simplifications déclaratives pour les travailleurs indépendants.

S’agissant, ensuite, de l’assurance maladie et des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), le Sénat a conservé l’exigence d’un bilan visuel préalable, réalisé par un ophtalmologiste, en cas de renouvellement de correction par un orthoptiste de primo-prescription de verres correcteurs ou de lentilles de contact et il a adopté des précisions susceptibles de rassurer un certain nombre d’acteurs quant à la portée du dispositif, ce dont je me réjouis.

Parmi les autres points d’accord : l’amélioration de l’indemnisation des victimes professionnelles de pesticides, les réformes du financement de l’hôpital ou la modernisation des prestations en espèces, qu’elles bénéficient aux travailleurs indépendants ou aux non-salariés agricoles – je me félicite des dispositions adoptées par le Sénat relatives à l’introduction d’un capital décès pour ces derniers.

S’agissant de l’autonomie, le Sénat a voté l’extension des revalorisations du Ségur de la santé aux personnels du secteur médico-social, y compris les 20 000 soignants travaillant dans des établissements pour personnes en situation de handicap financés par les départements, grâce à l’adoption d’un amendement du Gouvernement. Le Sénat a également validé l’instauration d’un tarif plancher national pour les services à domicile ainsi que la revalorisation et l’extension de l’allocation journalière du proche aidant et de l’allocation journalière de présence parentale.

S’agissant de la branche vieillesse, je me réjouis que le Sénat ait approuvé l’assouplissement du cumul emploi-retraite pour les soignants mobilisés pendant la crise sanitaire, la sécurisation de trimestres de retraite pour les travailleurs indépendants affectés par les restrictions sanitaires ainsi que les mesures relatives à la retraite progressive.

S’agissant de la branche famille, le Sénat a adopté la généralisation de l’intermédiation des pensions familiales, moyen le mieux à même de prévenir les impayés de pensions familiales. Je me félicite également qu’il ait adopté conforme l’amendement de ma collègue rapporteure Monique Limon visant à améliorer l’information des allocataires de prestations, notamment familiales, pour lutter contre le non-recours au droit.

Je souligne aussi de manière plus spécifique l’ensemble des dispositions en faveur des artistes-auteurs que le Sénat a validées.

Nos convergences sont donc réelles et substantielles, mais tel est malheureusement aussi le cas de nos points de divergence.

D’abord, le Sénat a adopté, parfois contre l’avis de sa commission, une dizaine de dispositions en matière d’exonérations ou, au contraire, de prélèvements supplémentaires, dont notre assemblée ne partage pas le bien-fondé ; elle avait d’ailleurs parfois déjà repoussé certaines de ces initiatives – je pense à la pérennisation du dispositif d’exonération de charges patronales pour l’emploi des travailleurs occasionnels demandeurs d’emploi agricoles dit « TODOE », aux exonérations de l’ensemble des médicaments dérivés du sang, à l’alignement

de la fiscalité du tabac à chauffer sur celle des cigarettes, à la création de zones franches médicales. L'absence de cohérence globale de ces dispositions, leurs effets sur les comptes ainsi que leur contradiction avec nos objectifs de rationalisation des exonérations et de stabilisation des prélèvements obligatoires me conduisent à souhaiter leur suppression.

Comme l'année dernière, le Sénat, fidèle à son opposition au mécanisme de reprise de la dette hospitalière instauré par la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie, a supprimé les dispositions de ce dernier. Je ne partage pas cette position compte tenu à la fois de la proximité entre le financement des établissements de santé et la branche maladie et, sur le fond, de la nécessité d'engager les établissements assurant le service public hospitalier dans une trajectoire vertueuse de désendettement et d'investissement.

Le Sénat a également supprimé le transfert financier entre les branches famille et maladie visant à compenser la prise en charge par cette dernière des indemnités journalières dérogatoires pour garde d'enfants, alors qu'il s'agissait d'un juste retour des choses et que de telles dépenses, par nature, incombent à la branche famille et se sont d'ailleurs substituées à certaines de ses dépenses.

Même si l'opposition est ici plus formelle, je tiens également à citer le rejet de l'article obligatoire d'approbation de l'annexe B, dont la trajectoire financière est certes déficitaire – ce qui a semblé motiver cette suppression – mais, surtout, sincère et illustre l'amélioration du solde sur la période, après une crise dont chacun s'accorde à reconnaître le caractère sans précédent.

Des désaccords importants subsistent également en quatrième partie, au premier rang desquels une réforme paramétrique du système de retraite adoptée par voie d'amendement, proposition récurrente de la Chambre haute. Cette question, de notre point de vue, relève des échéances nationales à venir. J'ajoute qu'aucune réforme des retraites n'a jamais été « traitée » de la sorte en PLFSS et que c'est probablement très bien ainsi, même si j'entends parfaitement que le Sénat a voulu prendre une position forte sur ce sujet, dont je ne mésestime pas l'importance – c'est précisément pourquoi il doit être débattu dans un texte et dans un calendrier idoines.

Ce sujet n'est cependant pas le seul à opposer nos assemblées pour ce qui est des dépenses. Je citerai aussi, là encore sans prétendre à l'exhaustivité, le fait de conditionner le conventionnement des médecins à un exercice, pendant six mois, en zone sous-dense. Si nous ne pouvons qu'adhérer à l'objectif poursuivi visant à améliorer l'accès aux soins sur tout le territoire, nous ne partageons pas le moyen choisi pour y parvenir, qui mettrait encore un peu plus à mal l'attractivité de l'exercice libéral.

Je citerai ensuite la suppression de l'article prévoyant de soumettre les centres dentaires et ophtalmologiques à l'agrément des agences régionales de santé. Or celui-ci nous paraît essentiel pour mieux lutter contre les dérives que connaissent certains centres de santé.

Je citerai enfin le maintien à 1 milliard d'euros du transfert de la branche AT-MP à la branche maladie au titre de la sous-déclaration. Or celui-ci n'est pas envisageable dès lors que nous devons tenir compte de l'actualisation de ce transfert : il en va du bon fonctionnement des différentes branches.

Dans ces conditions, il est difficile de trouver un accord équilibré pour dépasser l'ensemble de ces divergences. Il n'en reste pas moins que les rapporteurs de l'Assemblée

nationale veilleront à ce que les avancées réelles apportées par le travail du Sénat soient autant que possible maintenues.

M. Jean-Pierre Door, député. – Après la lecture sénatoriale, rien ne va mieux, rien n’a changé. La « règle d’or » a explosé en plein vol puisque la dette n’est en rien maîtrisée et qu’aucune vision stratégique ne permet d’envisager un retour à la normale. Qui sera donc capable de restaurer les finances de la sécurité sociale, et quand ?

Par ailleurs, vous avez souligné que trente-huit articles ont été adoptés conformes. Le Sénat a proposé des ajustements qui conviennent aux députés Les Républicains. Nous les soutiendrons, à l’exception du relèvement de la taxe versée par les OCAM et des contraintes liées à l’exercice médical.

Nous espérons que la majorité, à l’Assemblée nationale, fera des efforts en direction d’une régularisation financière, sinon, l’avenir risque d’être difficile pour l’assurance maladie.

Mme Fadila Khattabi, députée, présidente. – Nous prenons donc acte que cette CMP ne peut être conclusive.

La commission mixte paritaire constate qu’elle ne peut parvenir à l’adoption d’un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

La réunion est close à 18 h 25.

- Présidence de M. Bruno Studer, président de la commission des affaires culturelles et de l’éducation de l’Assemblée nationale -

La réunion est ouverte à 18 h 10.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d’école (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 35.

Jeudi 18 novembre 2021

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 h 20.

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

Jeudi 18 novembre 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Situation dans les outre-mer à la suite de la quatrième vague épidémique - Examen des recommandations

M. Bernard Jomier, président. – Depuis la fin du mois de septembre, notre mission d'information s'est livrée à une analyse détaillée de la vague épidémique entraînée cet été par le variant delta dans les territoires ultramarins, à ses conséquences aux plans sanitaire et économique et aux enseignements qu'il convient d'en tirer.

Nous avons organisé une table ronde de personnalités qualifiées sur le sujet et procédé à l'audition de Sébastien Lecornu, ministre des outre-mer. Nos rapporteurs, Roger Karoutchi et Jean-Michel Arnaud, ont échangé par visioconférence avec des responsables de Guyane, de La Réunion, de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. Les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer ont été associés.

Enfin, une délégation composée de Jean-Michel Arnaud, Fabien Genet et moi-même s'est rendue en Martinique et en Guadeloupe du 17 au 21 octobre. Avec les sénateurs des départements concernés, elle a rencontré les représentants des services de l'État, des élus locaux, des représentants des professionnels de santé et des acteurs économiques.

C'est donc un nombre très important d'éléments d'information et de témoignages qui ont été recueillis en un peu plus d'un mois et demi.

Nos rapporteurs vont maintenant nous livrer la synthèse de ces travaux, ainsi que les conclusions et propositions qui en découlent.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Nos travaux visaient à évaluer la situation tant au plan sanitaire qu'au plan économique. C'est donc sur ces deux volets que portent les constats et propositions des rapporteurs.

D'abord, le volet sanitaire. C'est bien entendu l'ampleur de la crise sanitaire survenue cet été qui justifiait de porter une attention particulière à la situation des territoires ultramarins, comme l'avait demandé le président Larcher.

Comme l'hexagone, mais avec un décalage dans le temps, de début juillet en Martinique et à La Réunion à début septembre en Nouvelle-Calédonie, l'outre-mer a connu une reprise épidémique liée au variant delta. Trois territoires seulement y ont échappé : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

Les conséquences ont été beaucoup plus graves qu'en métropole, car ce variant plus contagieux et plus virulent a atteint des populations : globalement moins touchées par les

vagues précédentes, et donc moins immunisées ; beaucoup moins vaccinées, entre 20 et 35 points de moins que dans l'Hexagone selon les territoires ; plus exposées en raison de comorbidités plus fréquentes : surpoids et obésité, diabète, hypertension ...

Le bilan de cette quatrième vague est extrêmement lourd : les outre-mer représentent 4 % de la population française, mais plus de 30 % des décès liés à la covid et survenus en milieu hospitalier de début juillet à fin octobre. Le nombre des décès à domicile, qui n'est pas comptabilisé à ce stade, alourdit plus encore le bilan.

La Martinique et la Guadeloupe, avec plus de 1 200 décès dus à la covid à l'hôpital sur la période, ainsi que la Polynésie française – près de 500 décès – sont les territoires les plus gravement touchés. La mortalité a été élevée en Nouvelle-Calédonie et en Guyane, un peu moins à La Réunion.

Face à cette flambée épidémique, la tension sur le système de santé a été maximale. Les capacités de réanimation ont été multipliées par cinq en Martinique, par près de quatre en Guadeloupe, par trois en Guyane, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, par deux à La Réunion.

Les hôpitaux ont reçu un nombre inédit de renforts de métropole : 4 600 soignants au total en trois mois, contre 4 000 de mars 2020 à juillet 2021.

Pour soulager les services de réanimation, des évacuations sanitaires sans précédent ont été effectuées vers l'hexagone. Il y en avait eu quatre seulement depuis le début de l'épidémie. Depuis août dernier, 153 patients intubés et ventilés ont été évacués vers la métropole.

L'ampleur des moyens déployés montre que cette crise dépassait, à des degrés variables que nous détaillons dans le rapport écrit, les capacités propres des territoires ultramarins en matière sanitaire.

C'est incontestablement en Martinique et en Guadeloupe que la situation a été la plus dramatique. Les interlocuteurs de la délégation de notre mission d'information ont décrit un véritable « tsunami » épidémique et une situation relevant de la médecine de catastrophe.

Tout d'abord, malgré l'augmentation des capacités, l'envoi des renforts et les évacuations sanitaires, les hôpitaux ont été débordés et les services de réanimation saturés. Une priorisation des patients a été nécessaire. Elle a connu aux Antilles une intensité sans équivalent sur le territoire national depuis le début de la pandémie.

En raison de l'engorgement des hôpitaux, plus d'un millier de patients ont été pris en charge à domicile. Les professionnels libéraux ont exprimé leur sentiment d'isolement et de solitude en l'absence de consignes précises sur la conduite à tenir ou face aux difficultés d'approvisionnement en oxygène.

Un retard considérable a été pris sur le diagnostic et le traitement des pathologies non-covid, avec un impact sur la surmortalité qui ne fait pas de doute, mais reste à évaluer.

Enfin, cette crise est intervenue dans un contexte social tendu, de contestation de la politique sanitaire. Des membres des équipes hospitalières ont été mis en cause ou pris à partie, alors qu'ils ont été très éprouvés par cette crise et fait preuve d'un engagement

exemplaire qui mérite d'être salué. Au terme de cet épisode, les souhaits de départ vers l'hexagone s'accroissent.

Où en est-on aujourd'hui ? Les mesures de freinage, différenciées territoire par territoire, ont permis de revenir à une situation globalement sous contrôle.

Le taux d'incidence a baissé. Il se situe autour de 100 en Martinique, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie. Il est inférieur partout ailleurs.

Une exception préoccupante toutefois : La Réunion. Le taux d'incidence remonte fortement depuis trois à quatre semaines et dépasse maintenant 150, même si le nombre d'hospitalisés et de patients en réanimation n'augmente que modérément.

Les mesures de restriction ont été progressivement assouplies. La Guyane et la Martinique demeurent cependant sous l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 31 décembre.

Le taux de vaccination constitue le point clé. Il est partout inférieur à celui de l'hexagone, excepté à Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais il faut distinguer deux groupes de territoires :

D'une part, ceux dans lesquels la majorité de la population est vaccinée, même si c'est en moindre proportion que dans l'hexagone. Dans les territoires de l'Océan indien et du Pacifique, la vague épidémique a suscité un sursaut de la vaccination. La protection de la population s'est notablement accrue, même si elle doit être améliorée.

D'autre part, les territoires dans lesquels une majorité de la population n'est pas vaccinée. Il s'agit de la Guyane et des Antilles, à l'exception de Saint-Barthélemy.

Dans ces territoires, la vague épidémique de l'été dernier – et pour la Martinique et la Guadeloupe il s'agissait d'un tsunami – n'a provoqué aucune accélération de la vaccination. Celle-ci progresse, mais à un rythme extrêmement lent.

Certes, une part de la population non-vaccinée a contracté le virus et acquis une immunité naturelle. Mais en Guyane comme aux Antilles, la part de la population vulnérable à l'égard d'une reprise épidémique est toujours très importante.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Pourquoi un tel retard de la vaccination ? Cette question était au cœur des entretiens de notre délégation aux Antilles le mois dernier.

Les motivations exprimées pour justifier l'hostilité, les réticences ou les doutes vis-à-vis du vaccin ne diffèrent pas fondamentalement de celles constatées dans l'hexagone. Elles trouvent cependant aux Antilles un écho beaucoup plus important lié à de multiples facteurs.

Premièrement, un recours répandu à la pharmacopée traditionnelle et à des traitements alternatifs.

Deuxièmement, une propension à relativiser les effets de la pandémie au regard des risques propres à ces territoires – cyclones, séismes, éruptions volcaniques...

Troisièmement, la place démesurée des réseaux sociaux, vecteurs de fausses informations.

Quatrièmement, la défiance d'une partie de la population vis-à-vis de l'État et de la parole officielle, pour des raisons profondément ancrées tenant à l'histoire de ces territoires, mais aussi, de manière plus contemporaine, à l'occultation prolongée des conséquences de l'usage de la chlordécone.

Cinquièmement, l'instrumentalisation de la question vaccinale par des mouvances politiques y voyant des opportunités de déstabilisation.

L'obligation vaccinale des soignants, qui a fait l'objet d'un calendrier aménagé, avec un report au 31 décembre en Martinique, suscite une contestation vive, même si dans les établissements, plus de 80 % des personnels sont vaccinés. Ce climat – que nous avons pu aussi constater chez les pompiers – accentue le clivage entre vaccinés et non-vaccinés.

La force de l'activisme antivaccinal tout comme l'hostilité ou la réserve d'un part importante de la population ont été sous-estimées durant plusieurs mois.

La communication est demeurée institutionnelle, identique à celle mise en œuvre en métropole, sans adaptations au contexte local et aux préoccupations propres de la population antillaise. Les centres de vaccination n'ont reçu la visite que des plus convaincus et les solutions de proximité, notamment itinérantes avec des « vaccibus », ont été mise en œuvre avec retard, sans être toujours accompagnées d'une sensibilisation préalable dans les communes ou quartiers concernés, et parfois aussi avec des positions différenciées des maires.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Face à ces constats, nous formulons quatre séries de recommandations pour rendre les capacités sanitaires des territoires ultra-marins plus robustes à court et à moyen termes.

Les premières concernent la vaccination, qui constitue une priorité absolue, notamment aux Antilles et en Guyane. Il s'agit de passer d'une méthode « standard », décalquée de la métropole, à du « sur-mesure ». La communication doit répondre aux inquiétudes d'une partie de la population, prendre des formes variées vers des publics ciblés – jeunes, personnes présentant des risques de forme sévère – et s'appuyer sur des relais proches du public : élus locaux, milieux professionnels, associatifs, culturels, sportifs. Pour la vaccination, les opérations de proximité doivent être privilégiées en y consacrant les moyens humains nécessaires à l'information préalable de la population et en y impliquant davantage les médecins et les pharmaciens.

Deuxième priorité : l'anticipation d'une nouvelle vague épidémique. Autant que possible, les renforts actuels doivent être maintenus tant que la situation demeure incertaine et que le retard dans les prises en charge non-covid n'est pas résorbé. Un appui technique doit être apporté aux instances locales pour effectuer un retour d'expérience et améliorer les plans de préparation aux crises, notamment la coordination avec les professionnels libéraux. Au vu de ces plans, les besoins doivent être anticipés et la réserve sanitaire mieux organisée et mobilisée, afin d'assurer une réponse plus réactive en cas de cinquième vague. L'autonomie des territoires ultra-marins doit être renforcée en termes d'équipement, de matériels, de production d'oxygène.

Troisième axe : rehausser les infrastructures hospitalières, notamment aux Antilles. La situation est contrastée selon les territoires. Des investissements sont en cours, comme le nouveau centre hospitalier universitaire (CHU) de Guadeloupe attendu fin 2023, et d'autres sont prévus par le Ségur de la santé : 1 milliard d'euros pour les outre-mer, dont 700 millions d'euros pour des projets et 300 millions d'euros pour restaurer la trésorerie des hôpitaux. Il est nécessaire d'engager rapidement les projets prévus et de maintenir une capacité en soins critiques supérieure à ce qu'elle était avant la crise, avec une prise en compte de la situation particulière de Saint-Martin, dépourvu de capacités alors que les évacuations n'étaient plus possibles vers un CHU de Guadeloupe saturé.

Enfin, il est indispensable d'élaborer une stratégie et des mesures spécifiques pour renforcer l'attractivité de l'exercice médical outre-mer, alors qu'aujourd'hui, les risques de départ vers l'hexagone sont réels. Dans l'immédiat, il faut assurer une transition adaptée pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions sur l'intérim médical et le statut unique de praticien contractuel afin de ne pas déstabiliser les équipes hospitalières.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Venons-en, donc, aux impacts économiques et sociaux de cette crise sur les territoires ultra-marins. Leurs fragilités structurelles ont déjà été soulignées par nos collègues de la délégation aux outre-mer dans leur rapport de juillet 2020 sur l'urgence économique outre-mer à la suite de la première vague. Leur dépendance des échanges commerciaux extérieurs, notamment avec l'hexagone, qui les expose particulièrement aux difficultés rencontrées par les chaînes d'approvisionnement mondiales. Leur très forte proportion de très petites entreprises (TPE), plus vulnérables aux chocs économiques, *a fortiori* de cette ampleur, compte tenu de la fragilité de leur trésorerie, de leur moindre rentabilité et des réticences des banques à leur octroyer des prêts.

La part de l'économie informelle, avec des entreprises qui ne sont donc pas éligibles aux aides et se concentrent surtout dans les activités les plus affectées par la crise, comme le commerce de détail ou la construction. Nous avons constaté également une diversification insuffisante, avec une part importante du tourisme : 30 % du PIB en Guadeloupe, par exemple.

Enfin, des délais de paiement anormalement longs des collectivités locales et des établissements hospitaliers, qui se répercutent sur la trésorerie des entreprises.

En revanche, d'autres spécificités ont permis d'atténuer l'impact économique de la crise, à tout le moins en 2020. Le poids plus important du secteur public a joué un rôle amortisseur certain, selon tous les acteurs entendus, dans le fait que le PIB n'ait reculé, selon les territoires, qu'entre 3 et 6 % l'an dernier, contre 8 % dans l'hexagone. Si une dynamique de reprise économique a pu être observée tout au long du premier semestre 2021, la vague épidémique de l'été y a mis un terme. Alors que le nombre de demandeurs d'emplois diminuait, que l'indicateur du climat des affaires repartait à la hausse et que les chefs d'entreprise anticipaient une hausse de leur chiffre d'affaires pour l'année en cours, les confinements, couvre-feu et autres mesures de freinage ont, comme en 2020, conduit à un arrêt brutal de l'activité économique, notamment celle liée au tourisme.

L'annulation des départs de croisières représente à cet égard un exemple marquant. À court terme, elle entraîne une baisse du chiffre d'affaires des acteurs du tourisme, notamment des agences de voyage ; à moyen terme, elle fait courir le risque que d'autres ports des Caraïbes s'imposent comme points de départ, au détriment des îles françaises, ce qui affaiblirait structurellement et durablement le dynamisme de ce secteur.

Tout cela conduit à un risque élevé qu'une vague de faillites et de chômage survienne dans les semaines et mois à venir : 28 % des chefs d'entreprise interrogés récemment par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) craignent de devoir cesser leur activité dans un délai de douze mois.

Aux Antilles comme en Guyane, la faiblesse de la couverture vaccinale expose à un rebond de l'épidémie qui nécessiterait de nouveau des mesures de freinage pesant sur l'activité.

Le climat social et le dynamisme économique étant étroitement liés, la prospérité de ces territoires risque également d'être fragilisée par le regain de tensions, parfois violentes, et par la déscolarisation d'un certain nombre d'élèves, pour ne citer que ces exemples.

Divers éléments exogènes sont susceptibles de dégrader encore la situation. Le coût du fret et l'inflation qui en résulte obligent les entreprises à sur-stocker afin de pallier toute rupture d'approvisionnement, ce qui entraîne des coûts logistiques supplémentaires.

Face à cette situation, l'État a répondu présent en matière de soutien économique, en 2021 comme en 2020, que ce soit via l'activité partielle, le fonds de solidarité ou les prêts garantis par l'État (PGE). Au total, 6 milliards d'euros environ ont été injectés dans l'économie de ces territoires, qui ont dans l'ensemble permis de sauvegarder à court terme le tissu économique, notamment en mettant les entreprises « sous perfusion ». Pour autant, nos travaux ont mis en exergue un manque d'adaptation de ces dispositifs aux réalités locales, ainsi qu'une réelle crainte qu'il y soit mis fin prématurément au motif que la situation s'améliore sur le plan sanitaire.

Parmi les difficultés signalées, l'exigence, pour l'octroi des aides, d'être à jour des obligations fiscales et sociales. Il nous paraîtrait souhaitable, pour les petites et moyennes entreprises (PME) de ces territoires, d'être plus souple et de s'en tenir à l'engagement dans une procédure de régularisation.

Autre exemple : la nécessité d'avoir déjà bénéficié du fonds de solidarité à une période donnée pour y être de nouveau éligible. Cette condition nous semble devoir être supprimée. Le caractère totalement dématérialisé des démarches a également constitué un obstacle pour beaucoup d'entreprises compte tenu du faible degré de numérisation dans ces territoires. Nous proposons qu'un référent, au sein des services de l'État, centralise les demandes d'aide et les transfère aux différents services compétents.

Nos propositions visent donc à assouplir et à adapter les critères d'éligibilité aux aides, à simplifier les modalités de demande, à ajuster la durée du soutien sur le caractère plus violent et plus récent de cette crise en outre-mer et à y préparer la reprise économique.

J'en ai déjà cité trois. Nous suggérons également d'étudier la possibilité d'un différé supplémentaire et d'un allongement de la durée de remboursement des prêts garantis par l'État pour les entreprises ultra-marines.

Par ailleurs, le montant de l'enveloppe du plan de relance dédiée à l'outre-mer avait été arrêté avant la résurgence de l'épidémie en 2021. Il nous paraît nécessaire de le rehausser et de concentrer ses financements sur la numérisation des entreprises, l'amélioration des transports en commun et le développement du tourisme durable. De même, les

collectivités locales pourraient être plus impliquées dans la sélection des projets, les critères nationaux étant peu adaptés à la réalité économique des outre-mer.

Je vous renvoie au rapport pour le détail de ces propositions qui répondent à un besoin d'adaptation aux spécificités économiques de ces territoires comme à la singularité et à la temporalité de la crise qu'ils ont traversée et qu'ils continuent de traverser.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Je n'ai pas effectué le déplacement aux Antilles, mais j'ai mené les visioconférences avec la Guyane, la Nouvelle-Calédonie, La Réunion et Mayotte. J'ai été frappé par le fait que dans certains territoires, il existait une véritable cohésion entre les élus, le corps médical, l'hôpital, le monde économique et la préfecture. Cette cohésion nous permet de penser que les choses peuvent s'améliorer. C'est le cas, par exemple, à Mayotte, ce qui n'allait pas de soi, mais aussi en Nouvelle-Calédonie. Je n'ai pas eu le même sentiment en Guyane, notamment dans les rapports entre la collectivité et l'État. Des élus exprimaient très clairement leurs réserves sur la vaccination. Dans ces conditions, comment sortir de cette crise ?

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie pour votre rapport, à travers lequel nous sentons bien que certains territoires, notamment les Antilles et la Guyane, suscitent l'inquiétude, avec un risque sanitaire élevé et une cinquième vague qui provoquerait un nombre important de formes sévères, d'hospitalisations et de décès. Un risque qui pèse de la même manière sur la situation économique. Les acteurs sanitaires et économiques sont en quelque sorte dans le même bateau. C'est bien la permanence de la crise sanitaire dans ces territoires qui a freiné la reprise économique et qui induit des facteurs d'inquiétude supplémentaires.

S'ajoute un contexte politique marqué par une instrumentalisation du vaccin, comme nous pouvons le voir en métropole de la part de l'extrême droite. Aux Antilles et en Guyane, une certaine mouvance rejette l'État français, rejette l'appartenance de ces territoires à notre République et est très active pour contester de façon violente la politique sanitaire mise en place. L'équipe de Public Sénat qui a suivi notre délégation a réalisé un documentaire d'une très grande qualité qui montre bien les racines du phénomène.

Si nous avons choisi de nous rendre dans ces territoires, c'est parce que nous ne pouvons pas abandonner les populations auxquelles nous devons apporter des réponses.

Je vous remercie, messieurs les rapporteurs, pour vos préconisations.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Nous avons aussi été très frappés par la grande souffrance des cadres hospitaliers locaux. Nous avons le sentiment que certains d'entre eux sont en situation d'isolement ou de décrochage psychologique, une situation dans laquelle on ne doit pas les laisser et qui requiert un soutien.

Mme Catherine Deroche. – Je vous félicite d'avoir créé cette mission destinée spécifiquement aux outre-mer. Ce rapport est un bon travail préparatoire pour la commission d'enquête qui va être ouverte sur la situation des hôpitaux.

Quelle différence avez-vous ressenti entre les Antilles et la Nouvelle-Calédonie ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – En Nouvelle-Calédonie, la vaccination a commencé tard, mais s'est accélérée rapidement. Il y a moins de réticences, mais la vaccination aurait progressé davantage sans celles exprimées par certains responsables des

communautés kanakes aux yeux desquels le vaccin et l'envoi des renforts hospitaliers sont des moyens pour l'État français d'influer sur le référendum, en défaveur de l'indépendance. Il y a donc pu avoir une utilisation politique de la vaccination, qui a néanmoins bien progressé, notamment grâce à la force de conviction de médecins très dévoués.

M. Olivier Paccaud. – Une forte solidarité nationale s'est manifestée avec de nombreux soignants de métropole qui sont partis dans les territoires d'outre-mer. Ont-ils été bien accueillis ? Car un certain nombre de soignants de mon département ont vécu des expériences qui les ont surpris, notamment concernant le fonctionnement des hôpitaux. Par exemple, ils allaient travailler à des horaires auxquels ils sont habitués en métropole, mais ils ne trouvaient pas grand monde pour travailler avec eux. Ils avaient l'impression que l'organisation manquait de rigueur. S'agissait-il d'un cas particulier ?

M. Bernard Jomier, président. – Nous n'avons pas eu, sur cette question des horaires de travail, de remontées particulières. En revanche, la Guadeloupe et la Martinique ont bénéficié d'énormément de renforts et ils étaient encore présents en Martinique au mois d'octobre. Ces renforts étaient indispensables. Je rappelle que le CHU de Fort-de-France est passé de 26 à plus de 130 lits de réanimation.

Les directions des hôpitaux concernés et les responsables des commissions médicales d'établissement (CME) étaient entièrement satisfaits d'avoir bénéficié de ces renforts. Ils n'ont certes pas tous été bien accueillis. Nous avons vu ces images en Martinique, à la descente d'un avion, et au CHU de Pointe-à-Pitre, un interne s'est fait molester sur le parking de l'hôpital. Ceux qui ne souhaitent pas que la réponse de l'État soit satisfaisante font tout pour la dégrader ; l'instrumentalisation va jusque-là.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – **Je ne crois pas que** la situation des soignants en renfort ait été plus difficile que celle des personnels permanents. L'hôpital a pu fonctionner grâce aux renforts et la greffe avec les équipes médicales locales s'est bien passée, tous étant confrontés à une même situation difficile.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Il semble qu'en Guyane les renforts n'aient pas toujours très bien accueillis, mais les soignants de l'hôpital de Cayenne eux-mêmes se disaient mis en cause lorsqu'ils préconisent la vaccination.

Rien de tel ne paraît s'être produit à La Réunion ou à Mayotte. Le contexte diffère selon les territoires.

M. Bernard Jomier, président. – Le tableau des taux de vaccination par territoire est très éclairant, car il montre bien la fracture entre la zone Antilles-Guyane, exception faite de Saint-Barthélemy, et la zone Océan indien et Pacifique.

Par ailleurs, dans la zone Martinique, Guadeloupe, Guyane, la vaccination augmente à un rythme désespérément lent, alors qu'elle a progressé de façon beaucoup plus rapide dans les autres territoires et avec des courbes qui, dans certains d'entre eux, atteignent quasiment le niveau de l'hexagone, avec là aussi une frange de la population totalement rétive à la vaccination.

Nous avons peu d'inquiétude pour les territoires où le taux de vaccination est de 70 % ou au-delà, mais nous en avons beaucoup plus aux Antilles et en Guyane, où le taux de couverture, immunité naturelle comprise, est au-dessous de ce seuil.

En Martinique et en Guadeloupe, nous avons interrogé nos interlocuteurs sur le taux d'immunité naturelle. Des études ont été lancées mais les résultats ne sont pas encore disponibles.

Nous avons en revanche reçu les données concernant la Guyane. L'étude de séroprévalence montre la présence d'anticorps pour 63 % de la population, alors que le taux de vaccinés est de l'ordre de 30 %. Il y a donc une réelle immunité naturelle pour une part de la population, mais elle n'est pas suffisante pour se prémunir contre une vague de formes sévères et de décès.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – À quel niveau estime-t-on atteindre l'immunité collective ? On la situait entre 75 et 80 %, puis 85 à 90 %. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Bernard Jomier, président. – La définition d'une immunité collective est la suivante : il faut que l'importance de la protection de la population soit suffisamment forte pour que la circulation du virus s'arrête.

Au début, parce que la souche originelle nous faisait penser à d'autres virus du même ordre, on pensait qu'à 65 % de personnes vaccinées, la circulation du virus s'arrêterait. Mais avec le premier variant, qui était beaucoup plus transmissible, le chiffre est passé à 70 %, 75 %. Et aujourd'hui, avec le variant delta qui augmente la transmissibilité de 50 %, nous évaluons ce pourcentage à plus de 90 %.

Je rappelle qu'en métropole, 87 ou 88 % de la population éligible est vaccinée, mais en population totale, nous sommes en dessous. D'où la question qui va se poser prochainement de vacciner les enfants de 5 à 11 ans.

Mais nous pouvons aussi tenir un autre raisonnement : l'immunité collective étant très compliquée à atteindre, cherchons plutôt à réduire le virus à un bruit de fond afin qu'il n'occasionne que très peu de formes sévères et peu de sollicitations du système hospitalier. Pour cela, il n'y a pas de point de bascule. C'est une linéarité qui va avec la progression de la vaccination : à un taux de 85 % de personnes vaccinés, il y aura moins de formes hospitalières qu'à 82 %, 80 % ou 78 %, etc. C'est un continuum.

En métropole, les risques de sollicitation forte du système hospitalier sont faibles. De sorte que nous pouvons regarder arriver la nouvelle vague de façon différente.

Mais aux Antilles, avec un taux si faible de protection, le risque d'une cinquième vague qui entraînerait de nombreux décès est réel.

Mme Muriel Jourda. – Peut-on atteindre l'immunité collective alors que le vaccin n'empêche pas de contracter et de transmettre le virus ? De fait, nous aurons sans doute à nous accommoder d'un « bruit de fond », avec un virus qui certes se répand, mais peu de cas graves. Avec le recul que nous avons désormais, la capacité du système hospitalier à accueillir et soigner les malades est le juge de paix.

Si l'on regarde les chiffres de la mortalité, les personnes majoritairement touchées par ce virus ont plus de 70 ans. Le virus ne s'attaque pas à toute la population de manière grave. Avec ce vaccin qui ne protège pas de l'infection, ne sommes-nous pas contraints – et après tout, pourquoi pas ? – de nous satisfaire d'une protection qui empêche la gravité des cas et permet de ne pas encombrer notre système hospitalier ?

M. Bernard Jomier, président. – Vous avez absolument raison. La question est de savoir quelle stratégie nous souhaitons adopter. La quête de l'immunité collective me paraît vaine, car nous ignorons encore le pourcentage à atteindre – 90 %, 92 %, 95 %, 96 %, davantage encore ? Personne, dans notre pays, ne défend aujourd'hui cette stratégie de l'immunité ; on parle davantage de protection collective. Autrement dit, il s'agit de protéger notre société dans son ensemble, c'est-à-dire à la fois la population, notre système de santé et notre vie sociale et économique.

À l'heure actuelle, nous disposons des outils pour atteindre une bonne protection collective. La situation est notamment favorable en métropole. Si un variant résistant au vaccin apparaissait, ce serait davantage problématique ; mais nous n'en sommes pas là.

Le débat sur l'immunité collective relève de la discussion scientifique, voire théologique. Il appelle une réflexion sur la politique de gestion des risques. Faut-il chercher le risque zéro ? Ne peut-on pas accepter que le virus circule un peu et que l'on se protège par le vaccin et le port du masque en milieu clos ? Ce débat fait écho à celui que nous avons eu sur les contraintes, avec la question du passe sanitaire. Quel type de contrôle notre société est-elle capable d'accepter ?

Avant de clôturer cette réunion, j'informe les membres de la mission qu'il nous paraît utile d'organiser une table ronde avec trois experts différents – un infectiologue, un virologue et un épidémiologiste – qui pourront s'exprimer sur les perspectives de l'épidémie à moyen et long terme. Elle précèdera l'audition par la commission des affaires sociales, début décembre, de M. Jean-François Delfraissy.

La mission autorise la publication de la communication des rapporteurs sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 22 NOVEMBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 23 novembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Serge Babary, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Franck Montaugé sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2022

À 17 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Moga sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2022

Captation vidéo

- Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, sur le projet de loi de finances pour 2022

Mercredi 24 novembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport de Mme Valérie Létard et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 527 (2020-2021), présentée par M. Pierre Louault et plusieurs de ses collègues, tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Vendredi 19 novembre 2021 à 12 heures

- Examen du rapport pour avis de M. Laurent Duplomb, Mme Françoise Férat et M. Jean-Claude Tissot sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2022

- Examen du rapport pour avis de M. Daniel Gremillet sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2022

- Désignation des membres de la mission conjointe avec la commission des lois sur la sécurisation de la chasse

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne, présentée par MM. Claude Kern, Daniel Gremillet et Pierre Laurent, sur l'inclusion du nucléaire dans le règlement sur la taxonomie (sous réserve de son dépôt et de son adoption par la commission des affaires européennes)

2376

À 16 h 30

Salle n° 263

Captation vidéo

- Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, sur le projet de loi de finances pour 2022

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 24 novembre 2021

À 9 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport pour avis de M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret sur le programme 146 - Équipement des forces - de la mission « Défense »
- Examen du rapport pour avis de M. Olivier Cigolotti et Mme Michelle Gréaume sur le programme 178 - Préparation et emploi des forces - de la mission « Défense »
- Examen du rapport pour avis de MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard sur le programme 144 - Environnement et prospective de la politique de défense - de la mission « Défense »
- Examen du rapport pour avis de M. Joël Guerriau et Mme Marie-Arlette Carlotti sur le programme 212 - Soutien de la politique de la défense - de la mission « Défense »
- Vote sur l'avis de la commission sur les crédits de la mission « Défense »
- Examen du rapport pour avis de MM. Olivier Cadic et Mickaël Vallet sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental (cyberdéfense, SGDSN) - de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Commission des affaires sociales

Mardi 23 novembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 213

- Examen de rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022 (n° 162, 2021-2022) :
 - Travail et emploi (Rapporteur : Mme Frédérique Puissat)
 - Solidarité, insertion et égalité des chances (Rapporteur : M. Jean Sol)
- Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 15 novembre, à 12 heures*

À 18 heures

Salle n° 213

- Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, sur la mission Travail et emploi du projet de loi de finances pour 2022

Jeudi 25 novembre 2021

À 11 heures

Salle n° 213

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022

Vendredi 26 novembre 2021

À l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle n° 213

- Éventuellement, examen des amendements de séance sur le projet de loi, en nouvelle lecture, de financement de la sécurité sociale pour 2022

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Vendredi 26 novembre, à l'ouverture de la discussion générale en séance publique

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Lundi 22 novembre 2021

À 17 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs aux paysages, à l'eau, à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable et météorologie sur le projet de loi de finances pour 2022 (M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis)

- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs à la prévention des risques sur le projet de loi de finances pour 2022 (M. Pascal Martin, rapporteur pour avis)

- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes sur le projet de loi de finances pour 2022 (M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis)

- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports routiers sur le projet de loi de finances pour 2022 (M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis)

- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables sur le projet de loi de finances pour 2022 (M. Frédéric Marchand, rapporteur pour avis)

Mardi 23 novembre 2021

À 17 h 30

Salle René Monory

- Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, sur le projet de loi de finances pour 2022

Commission de la culture

Mardi 23 novembre 2021

À 17 heures

Salle Clemenceau

Ouvertes à l'ensemble des sénateurs. Captation vidéo.

Textes examinés conformément à la procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de Mme Céline Boulay-Espéronnier et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 32 (2021-2022) modifiée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 22 novembre à 12 heures

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance, en application de l'article 47 quater, alinéa 1, du Règlement : lundi 13 décembre à 12 heures

Délai limite de demande de retour à la procédure normale : vendredi 10 décembre à 17 heures

- Examen du rapport de Mme Sylvie Robert et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 31 (2021-2022) modifiée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 22 novembre à 12 heures

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance, en application de l'article 47 quater, alinéa 1, du Règlement : lundi 13 décembre à 12 heures

Délai limite de demande de retour à la procédure normale : vendredi 10 décembre à 17 heures

Mercredi 24 novembre 2021

À 9 heures

Salle n° 245

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 41 (2021 2022) relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques

- Examen du rapport pour avis de Mme Sylvie Robert sur les crédits relatifs à la Création, transmission et démocratisation des savoirs du projet de loi de finances 2022

- Examen du rapport pour avis de Mme Sabine Drexler sur les crédits relatifs aux Patrimoines du projet de loi de finances 2022
- Examen du rapport pour avis de M. Jérémy Bacchi sur les crédits relatifs au Cinéma du projet de loi de finances 2022
- Examen du rapport pour avis de M. Claude Kern sur l'Action culturelle extérieure de l'État du projet de loi de finances 2022

Commission des finances

Mardi 23 novembre 2021

À 9 heures

Salle n° 131

- PLF pour 2022 – Examen des amendements de séance sur la mission « Économie » (et articles 42 nonies à 42 duodecimes) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

Mercredi 24 novembre 2021

À 9 heures

Salle n° 131

- Éventuellement, examen du rapport en nouvelle lecture de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2021, sous réserve de sa transmission
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles
- PLF pour 2022 – Examen des amendements de séance sur :
 - les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise »
 - la mission « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux suivants : « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »
 - la mission « Investir pour la France de 2030 » (et article 42 quaterdecimes)

Éventuellement, l'après-midi, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 131

- PLFR 2021 – Examen des amendements de séance en nouvelle lecture sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2021, sous réserve de sa transmission (M. Jean-François HUSSON, rapporteur général)

Jeudi 25 novembre 2021

À 9 h 30

Salle de la commission

PLF pour 2022 – Examen des amendements de séance sur :

- la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 51 à 53)
- la mission « Santé »
- la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 42)
- la mission « Cohésion des territoires » (et articles 42 bis à 42 quater)
- la mission « Justice » (et articles 44 et 44 bis)
- la mission « Enseignement scolaire » (et article 42 terdecies)
- la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 23 novembre 2021

À 9 heures

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 13 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte sur le projet de loi de finances pour 2022 (mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative »)
- Examen du rapport pour avis de Mme Maryse Carrère sur le projet de loi de finances pour 2022 (programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice »)

Mercredi 24 novembre 2021

À 8 h 30

Salle 216 – 2^e étage aile Est

- Désignation des membres de la mission conjointe avec la commission des affaires économiques sur la sécurisation de la chasse

- Examen du rapport pour avis de M. Henri Leroy sur le projet de loi de finances pour 2022 (programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités »)
- Examen du rapport pour avis de Mme Françoise Dumont sur le projet de loi de finances pour 2022 (programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités »)

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le projet de loi de finances pour 2022 (programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonctions publiques »)
- Examen du rapport pour avis de M. Guy Benarroche sur le projet de loi de finances pour 2022 (programmes « Juridictions administratives et juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État »)
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2022 (mission « Pouvoirs publics »)
- Examen du rapport pour avis de Mme Cécile Cukierman sur le projet de loi de finances pour 2022 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »)

Éventuellement, à 14 heures

Salle 216 – 2^e étage aile Est

- Suite de l'ordre du jour du matin

Commission des affaires européennes

Mercredi 24 novembre 2021

À 13 h 30

Salle René Monory

- Inclusion du nucléaire dans le règlement délégué complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 : communication et proposition de résolution européenne de MM. Claude Kern, Daniel Gremillet et Pierre Laurent
- État des relations Union européenne-Suisse : communication de Mme Florence Blatrix Contat et M. Cyril Pellevat

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2021

Lundi 22 novembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 131

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »

Mercredi 24 novembre 2021

À 16 h 45

Salle Médicis

- Réunion constitutive

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques

Jeudi 25 novembre 2021

À 9 h 30

Salle n° 216

- Réunion constitutive