

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 2067

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement*..... 2067
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire* ..... 2086
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires* ..... 2108
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis* ..... 2123
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...* 2130
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)..* 2135
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis*..... 2135
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis*..... 2147

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2161

- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » – Examen du rapport pour avis...* 2161
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Défense » - Programme 146 « Équipement des forces » – Examen du rapport pour avis*..... 2163
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » – Examen du rapport pour avis*..... 2167
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de la défense » - Examen du rapport pour avis*..... 2170
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Défense » - Vote sur l'avis de la commission...* 2174
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis* ..... 2175
- *Projet de loi de finances pour 2023 - 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*..... 2178

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2185**

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées..... 2185*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Santé » - Examen du rapport pour avis..... 2202*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis..... 2206*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis..... 2214*

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 2227**

- *Audition de MM. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, et Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France, sur les enjeux de la COP27 ... 2227*
- *Enjeux de la COP15 Biodiversité - Audition de Mme Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée à l'environnement..... 2240*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits relatifs aux transports aériens - Examen du rapport pour avis..... 2249*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits relatifs à la transition énergétique et au climat - Examen du rapport pour avis..... 2258*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes - Examen du rapport pour avis..... 2261*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits relatifs aux transports routiers - Examen du rapport pour avis ..... 2271*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits relatifs aux transports aériens – Suite de l'examen du rapport pour avis .. 2276*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Missions « Cohésion des territoires », « Relations avec les collectivités territoriales » et Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » - Crédits relatifs à la politique des territoires - Examen du rapport pour avis..... 2277*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 2287**

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ..... 2287*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Enseignement agricole » - Examen du rapport pour avis..... 2302*

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen du rapport pour avis .....* 2310
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits de la recherche - Examen du rapport pour avis ..* 2319
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis.....* 2326

**COMMISSION DES FINANCES..... 2335**

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Plan de relance » - Examen du rapport spécial .....* 2335
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Cohésion des territoires » (et article 41 ter) - 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 » - Examen du rapport spécial .....* 2338
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Justice » (et articles 44 à 44 ter) - Examen du rapport spécial .....* 2347
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Médias, livres et industries culturelles » et Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport spécial .....* 2356
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Articles 10 octodécies, 14 ter, 16 et 18, précédemment examinés et réservés, et première partie – Vote et position de la commission .....* 2361
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 42 bis à 42 quater) et 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 », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » - Examen du rapport spécial.....* 2365
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 46) et Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial.....* 2385
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Outre-mer » (et articles 44 quater à 44 sexies) - Examen du rapport spécial .....* 2396
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Missions précédemment examinées et réservées - « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement », « Plan de relance », « Sport, jeunesse et vie associative », et Comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Participations financières de l'État » - Vote .....* 2403
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Seconde partie - Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés .....* 2405
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen de deux motions .....* 2417

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen des amendements de séance sur la première partie (sera publié ultérieurement).....* 2418
- *Projet de loi de finances pour 2023-Examen des amendements du rapporteur général (sera publié ultérieurement).....* 2418
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques », « Crédits non répartis » et compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2418
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » (et articles 50 et 51) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2418
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Économie » (et article 43) et compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Plan de relance » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Investir pour la France de 2030 » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Engagements financiers de l'État » et comptes de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Sécurités » (et article 46 ter) et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2419
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Justice » (et articles 44 à 44 ter) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2420
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....* 2420
- *Deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022 – Examen des amendements du Gouvernement (sera publié ultérieurement).....* 2420
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis (sera publié ultérieurement).....* 2420

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen d'un amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre (sera publié ultérieurement).....* 2420

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 2421**

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ..... 2421*
- *Audition de Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive par intérim de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)..... 2433*
- *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 2447*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis ..... 2447*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Sécurités » - Examen du rapport pour avis ..... 2456*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis..... 2461*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ... 2467*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 2473**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2022 ..... 2473*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 28 NOVEMBRE ET À VENIR ..... 2481**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mardi 8 novembre 2022****Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, nous entendons aujourd’hui Monsieur Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement, qui vient nous présenter le projet de budget de son ministère pour 2023.

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

Monsieur le ministre, vous nous présentez ce soir un budget en progression nominale. Nous sommes entrés dans une période d’inflation, de l’ordre de 4,2 % l’année prochaine. C’est à l’aune de celle-ci qu’il nous faut aujourd’hui comprendre l’évolution des budgets en volume qui nous sont proposés.

Dans une mission « cohésion des territoires » qui s’accroît globalement de 3,9 %, les trois programmes dédiés au logement suivent la même dynamique, et celui dévolu à la ville augmente de 7,1 %.

La commission est particulièrement attachée à ces sujets, et nous ne cachons pas notre satisfaction que des demandes légitimes aient pu être entendues – je pense notamment aux Quartiers d’été. Mais dans un budget général en déficit de 5 %, et avec une dette dépassant les 110 % du PIB, la responsabilité collective, et particulièrement celle du Sénat, est d’aller au-delà de la facilité de considérer comme « bon » un budget en augmentation.

Celui que vous nous présentez ressemble fort à un budget de transition en matière de financement du logement social, de rénovation des habitations et de politique de la ville. Nous n’attendons pas de vous des solutions miracles, mais une stratégie de long terme, une hiérarchisation des objectifs et des orientations pluriannuelles.

En matière de financement du logement social, nous sommes entre la RLS, prolongée cette année, et le « pacte de confiance », qui j’espère portera bien son nom. Au regard de la construction du PLF 2023, c’est pourtant l’inquiétude qui domine.

Sous couvert de négociations en cours sur ce fameux pacte et sur la convention quinquennale, Action Logement a de nouveau été mis à contribution contre sa volonté. Parallèlement, la requalification par l’INSEE en administration publique de sa filiale Action Logement Service (ALS), qui prélève et distribue la Participation à des employeurs à l’effort de construction (PEEC), laisse augurer à nouveau un possible démembrement du groupe et une budgétisation de cette dernière.

Dans la lignée du travail de Valérie Létard, Dominique Estrosi-Sassione, Viviane Artigalás et Marie-Noëlle Lienemann, notre commission porte deux convictions très fortes. D’abord, il est philosophiquement essentiel que le patronat et les syndicats soient

investis pour le logement des salariés. Ensuite, il est budgétairement primordial pour le logement et la rénovation urbaine que cet acteur reste autonome pour être un partenaire de longue durée. Nous sommes ainsi convaincus que les bénéfices de court terme des attaques contre Action Logement se révéleront des handicaps de long terme contre le secteur. Au moment où votre collègue de Bercy pourrait demain prendre la décision juridique de classer ALS comme organisme d'administration centrale, avec de nombreuses conséquences notamment financières, nous attendons de votre part un engagement déterminé pour que, au-delà des nécessités d'un moment, les outils, les acteurs et les financements spécifiques du logement soient garantis dans la durée.

Ce budget est aussi un budget de transition en matière de rénovation des logements. Il vous revient de mettre en œuvre la loi « Climat et résilience » et notamment les interdictions de louer frappant les logements classés E, F et G. Or, l'Institut Paris région a montré que 45 % des résidences principales d'Ile-de-France portaient ces étiquettes énergétiques. Comment comptez-vous relever ce défi technique et financier, alors que l'énergie pèse si lourd dans le pouvoir d'achat des Français ? Notre commission, avec notre rapporteur Dominique Estrosi-Sassione, avait émis des propositions pour desserrer le calendrier des étiquettes E et pour accompagner les propriétaires. Elles n'ont, pour l'essentiel, pas été retenues. Elles nous manquent aujourd'hui.

Enfin, c'est aussi un budget de transition en matière de politique de la ville. L'année 2023 sera déterminante pour le renouvellement des contrats de ville, la redéfinition de la géographie prioritaire et l'aménagement du cadre législatif et financier. Là aussi, notre commission a présenté des propositions constructives en lien étroit avec les maires concernés, en s'appuyant sur votre travail à l'institut Montaigne pour aller de l'avant et redonner une ambition claire à cette politique : être un tremplin pour les habitants. Nous attendons ainsi que vous présentiez vos intentions et votre agenda pour les prochains mois.

J'attire votre attention sur les quartiers ayant été déclassés de la politique de la ville en 2014, situés dans des communes très souvent socialement fragiles, et très proches d'autres villes toujours classées en politique de la ville. Ces quartiers ont subi les effets collatéraux des démolitions et reconstructions et sont aujourd'hui dans des situations bien dégradées, alors que les communes ont connu une raréfaction de l'argent public et de leur propre capacité à agir.

Je vous laisse répondre à ces premières interpellations, avant de laisser la parole à nos rapporteurs, puis à mes collègues qui souhaiteront s'exprimer.

**M. Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement.** – C'est pour moi un honneur d'être auditionné par votre commission. En tant qu'élu municipal depuis plus de 25 ans, vous imaginez mon attachement aux collectivités. La politique du logement englobe de nombreux sujets. La conjoncture nous impose d'agir vite, fort et de façon globale. Elle ne doit pas minimiser les difficultés du secteur, liées à la demande – avec l'enjeu de solvabilité des ménages et l'accès au crédit – et à l'offre, alors qu'existent de nombreux freins à la construction.

Ma mission vise à faire que le logement ne devienne pas la bombe sociale de demain. Pour cela, nous nous donnons les moyens de nos ambitions. Le budget en faveur du logement prévoit d'abord d'accompagner les Français tout au long de leur parcours résidentiel, puis d'accompagner les territoires pour une politique du logement en lien avec la



transition écologique. Je souhaite également mettre en œuvre une politique alliant l'urbain et l'humain.

Lier la politique de la ville et celle du logement permet d'obtenir des résultats forts dans nos quartiers. La participation citoyenne y est favorisée. Nous y permettons l'émancipation et le plein emploi. Nous y menons une politique exigeante contre les fractures, les vulnérabilités et les discriminations. Pour que leurs habitants se sentent pleinement citoyens de la République, nous leur devons l'accès aux droits, à des logements dignes, au service public et aux transports. Je souhaite mener et construire cette politique avec les élus locaux.

Notre priorité, dans le contexte actuel d'inflation, concerne le pouvoir d'achat. Contre la hausse des prix, le gouvernement a voté le paquet « pouvoir d'achat » en juillet. Le logement est le premier poste de dépense des ménages. Conformément aux engagements de la Première ministre, vous avez adopté un plafonnement de la hausse des loyers de 3,5 % – alors qu'elle aurait pu atteindre 6 % en 2023 – et une revalorisation des APL de 3,5 %. Elle concerne 5,8 millions de foyers, dont 2,6 millions en logement social, pour 300 millions d'euros de dépense.

Ensuite, un ministre du logement est selon moi un ministre du parcours résidentiel, à chaque étape de la vie. Nous accompagnons la famille qui s'agrandit et souhaite devenir propriétaire avec la possibilité d'obtenir un prêt à taux zéro. Ce dispositif a soutenu 75 000 ménages en 2021. Sa pertinence est renforcée par les taux actuels. Le PLF 2023 le maintient inchangé. Nous devons travailler aux suites à lui donner à partir de 2024.

Ensuite, avec MaPrimeRénov', nous aiderons nos aînés à mieux vieillir chez eux, dans un logement adapté. C'était une promesse de campagne du Président de la République. Les crédits de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sont renforcés de 35 millions d'euros dans le PLF pour enclencher cette dynamique dès 2023.

Ce parcours résidentiel doit également accompagner ceux qui n'ont pas de logement. Nous luttons quotidiennement contre le mal-logement et le sans-abrisme, avec des résultats. Le Président de la République avait initié dès 2017 la politique du logement d'abord. Cinq ans plus tard, près de 400 000 personnes ont pu accéder à un logement, et la production de logements adaptés a doublé. Nous poursuivrons cet effort avec un nouveau plan logement d'abord.

Je souhaite aussi que ce plan reste exemplaire en matière de territorialisation autour des Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et des élus. Je veux me nourrir des idées des 45 territoires qui continuent à accélérer le logement d'abord. Ensuite, la performance et le suivi des résultats sont primordiaux. Le Sénat a produit en 2018 un rapport sur l'hébergement d'urgence. Quatre ans plus tard, une bonne part des efforts de pilotage demandés ont été mis en œuvre. Il reste toutefois beaucoup à faire. Le PLF 2023 reflète déjà les dynamiques que je souhaite porter. 44 millions d'euros supplémentaires sont alloués à la production de logements et à la prévention des expulsions locatives. Face aux besoins inédits, il maintient pour 2023 un très haut niveau de places d'hébergement d'urgence.

Pour permettre ce parcours résidentiel, il est indispensable de travailler étroitement avec l'ensemble des acteurs du logement, et notamment les bailleurs sociaux. C'est l'idée du pacte de confiance annoncé par la Première ministre, que je souhaite construire rapidement pour qu'il donne une vision de long terme à l'ensemble des acteurs.

Dès 2023, le budget vient stabiliser le modèle de financement en soutenant la production de 110 000 logements sociaux. Nous soutiendrons également la rénovation, notamment thermique, du parc social avec une enveloppe dédiée de 200 millions d'euros. Pour atteindre ce niveau de construction, l'État doit pouvoir s'appuyer sur les maires, qui ont une obligation à travers la loi SRU. Je veux aller au-delà de cet aspect contraignant, dans le dialogue. C'est aussi l'idée de ce pacte de confiance.

La loi SRU a fait l'objet de débats importants dans cette chambre l'an dernier. L'équilibre trouvé me semble être le bon. Vous avez pérennisé la loi et ses exigences, en laissant toute sa place au dialogue. Je veux un dialogue local exigeant pour que la loi SRU soit respectée par toujours plus de communes. C'est le sens des contrats de mixité sociale que je souhaite signer avec toutes les communes volontaires.

Favoriser le parcours résidentiel passe tout d'abord par une amélioration des logements existants. Nous pouvons pour cela nous saisir de quatre leviers. D'abord, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est aujourd'hui largement mobilisé. 450 projets sont validés. Des chantiers sont engagés dans près de 400 quartiers. 12 milliards d'euros seront bientôt alloués, mais pas intégralement dépensés. Je rappelle que l'investissement pour les quartiers en renouvellement urbain s'élèvera, tous leviers confondus, à 50 milliards d'euros à la fin du programme. Je salue à ce titre l'action de l'ANRU et de l'ensemble des maires et présidents d'intercommunalités des quartiers politiques de la ville (QPV), qui s'engagent pleinement dans ces opérations de reconstruction, de démolition, de construction d'équipements publics.

L'accélération de la rénovation énergétique est une priorité du gouvernement. Les résultats sont là. MaPrimeRénov', c'est la réussite de la massification des travaux de rénovation. 1,5 million de projets ont été soutenus depuis 2020, dont plus de 160 000 rénovations globales, contrairement aux 2 500 régulièrement citées. 2,1 milliards d'euros ont bénéficié en 2021 à plus de 80 % de ménages modestes ou très modestes, contre seulement 10 % avec le crédit d'impôt dans la version antérieure. Le gain énergétique moyen par logement est également en hausse de 30 % par rapport au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) antérieur. En un mot, MaPrimeRénov' fonctionne et est une réussite, mais nécessite maintenant une accélération. On reproche souvent au logement de représenter 20 % des émissions de gaz à effet de serre. Je crois que nous devons en faire l'avant-garde éclairée de la transition écologique. Nous en avons les moyens. Le PLF 2023 prévoit 2,45 milliards d'euros sur le dispositif de MaPrimeRénov', un renforcement d'environ 130 millions d'euros des autres aides de l'ANAH en faveur de la rénovation énergétique pour consolider la dynamique inédite de la relance. Cette accélération se traduira par des évolutions des aides, pour plus de rénovations performantes et globales. Une attention accrue doit être portée aux passoires thermiques, notamment par un meilleur accompagnement des ménages. C'est l'enjeu du service public France Renov. Nous devons rendre accessibles aux Français une information et un conseil sous cette bannière unique. Un réseau d'accompagnateurs agréés, qui se déploiera tout au long de 2023, sera chargé d'emmener les ménages vers des projets ambitieux et de leur faire connaître les aides auxquelles ils ont droit.

Enfin, l'enjeu de la rénovation énergétique est celui de l'habitat collectif. L'aide MaPrimeRénov' Copropriétés sera prolongée pour accentuer l'effort de rénovation des logements collectifs, de sorte à diminuer les restes à charge des travaux, et aider à la décision en assemblée générale.

Nous ne pouvons continuer à voir des gens vivre dans des conditions insupportables dans des passoires thermiques. Depuis la fin du mois d'août, les loyers des logements classés F et G sont gelés. La prochaine échéance prévue par la loi « Climat et résilience » conduira progressivement à leur interdiction de remise en location. Pour tenir ce calendrier, nous travaillerons avec l'ensemble des acteurs. Cette interdiction s'appliquera à tous les logements, y compris aux biens destinés à la location en meublé touristique. Nous ne devrions pas créer un effet d'aubaine pour que ces logements, qui ne pourraient être conservés en location, soient transformés en logis touristiques.

Ensuite, nous devons réconcilier la France avec l'acte de construire pour que chacun puisse se loger en fonction de son parcours de vie. Il faut construire plus de logements, de tous types, là où sont les besoins les plus importants. D'abord, nous devons rétablir collectivement un discours positif sur l'acte de construire avec les maires et l'ensemble des acteurs. Si vous me permettez l'expression, il faut construire plus pour loger plus. Plus de 2,2 millions de Français sont aujourd'hui en recherche d'un logement social. Nous ne pouvons donc penser que le besoin est couvert. Nous pourrions arriver à nos fins en étant exemplaires en matière environnementale. La dynamique est en cours. Les promoteurs, architectes, entreprises du bâtiment et des travaux publics transforment leur activité en profondeur pour répondre à cette ambition environnementale et à l'exigence de la nouvelle réglementation RE2020. Celle-ci pose un cadre ambitieux en donnant à la construction neuve plusieurs objectifs de sobriété énergétique, de sortie des énergies fossiles ou de diminution des impacts carbone.

Enfin, la Première ministre a annoncé un fonds vert doté de 2 milliards d'euros pour les collectivités locales. Cet engagement fort vise à accélérer la transition écologique de nos villes et de nos territoires. L'été 2022 nous a montré que l'exceptionnel risquait de devenir la norme. Nous devons agir. Ce fonds accompagnera les collectivités dans leurs projets, pour adapter la ville aux changements climatiques, pour régénérer des friches urbaines, pour réaménager des surfaces commerciales et services devenus obsolètes, et pour rénover des équipements et bâtiments publics. C'est du concret. Ce fonds est destiné aux élus locaux, les plus à même de porter des projets de transition écologique adaptés à leur territoire.

Les sujets sont nombreux. Les urgences aussi. Je compte mettre toute mon énergie pour relever ces défis, sur lesquels j'aurais l'occasion d'échanger lors du Conseil national de la refondation (CNR) dédié au logement. Ces discussions ne remplaceront en rien le travail parlementaire, mais permettront de créer du consensus, de bâtir des solutions et de remettre les citoyens au cœur des grands choix de notre pays.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Je voudrais d'abord vous interroger sur le budget dévolu à l'hébergement d'urgence et à l'accès au logement, car donner un toit à chacun est la première des exigences. Les moyens du programme 177 sont importants, et l'État est globalement au rendez-vous financier via des PLF croissants et des ajustements en cours d'année. Cependant, le secteur a besoin de stabilité, de lisibilité et de moyens pour assurer l'accompagnement social, clé de la réussite de la politique du logement d'abord.

Très récemment, vous avez annoncé 40 millions d'euros supplémentaires pour maintenir un parc de 197 000 places en renonçant aux baisses programmées initialement. Pour autant, beaucoup estiment une telle enveloppe insuffisante au regard des coûts effectifs. Prévoyez-vous d'aller plus loin ? En termes d'accompagnement, les associations me font part de graves difficultés de recrutement et d'un problème d'attractivité des métiers. Je suis par

exemple interpellée sur le fait que les écoutants des SIAO ne bénéficient pas des revalorisations obtenues par d'autres catégories de travailleurs sociaux. Allez-vous apporter une réponse à cette injustice ?

J'attire également votre attention sur la situation de certains gestionnaires de logements foyers ou de logements accompagnés. Elle peut être très difficile, compte tenu de la hausse des coûts de l'énergie. En effet, lorsque la facturation au résident est forfaitaire, le gestionnaire doit supporter l'essentiel de la hausse sans pouvoir la répercuter, alors que les hébergés bénéficient du chèque énergie. ADOMA et l'UNAF0 ont présenté plusieurs pistes de solutions, dont l'attribution du chèque énergie aux gestionnaires, une modification des conditions de révision des forfaits ou encore une refacturation partielle des consommations excessives. Que comptez-vous faire à ce sujet ?

Ensuite, certains commencent à dire qu'il faudrait choisir entre la rénovation et la construction neuve. C'est bien un domaine où le « en même temps », que je ne privilégie en aucun cas, aurait pourtant tout son sens. La crise actuelle du logement est particulièrement grave, et ne cessera de s'aggraver, à court terme tout du moins. Faire un choix entre la rénovation et la construction neuve équivaudrait à revenir sur les conclusions de la commission Rebsamen. Elle avait pu aboutir à un consensus sur le besoin en construction neuve. Ce serait également dangereux au regard des besoins urgents d'accès au logement. Les bailleurs sociaux, mais aussi les promoteurs, sont très préoccupés par l'accès au foncier. Certains opérateurs s'inquiètent que le nouveau « fonds vert » conserve tous les avantages et la simplicité du fonds friche, qui s'est révélé efficace pour débloquer des dossiers complexes. Pourriez-vous nous rassurer sur ce point ?

En matière de rénovation, je suis préoccupée par un discours uniquement punitif vis-à-vis des propriétaires, bien loin d'être tous des « marchands de sommeil louant des logements indignes ». Beaucoup sont confrontés aux difficultés techniques et financières de la rénovation et pourraient retirer leurs biens du marché.

J'ai constaté dans votre entretien pour Le Parisien que vous évoquiez le statut du bailleur privé. Sachez que vous trouverez au sein de cette commission une écoute plus qu'attentive. Je plaide depuis de nombreuses années la nécessité de le mettre en place. Nous devons aider ces bailleurs privés, et non prendre des mesures coercitives à leur encontre. Je reste convaincue qu'un geste tel que l'actualisation du déficit foncier sur l'inflation serait un signal efficace pour les embarquer dans cette volonté de rénovation énergétique de leur logement. Surtout, cette décision empêcherait bon nombre de biens de sortir du marché locatif. Dans le cadre de la loi « Climat et résilience », j'avais même proposé un certain nombre de mesures fiscales et financières à destination des propriétaires, dont un doublement du déficit foncier.

MaPrimeRénov' Copropriétés prend progressivement de l'ampleur. On pourrait accélérer et débloquer progressivement certains dossiers en permettant à l'ANAH de doubler la prime pour les propriétaires modestes. De même, sans doute faut-il bouger les curseurs pour que le soutien à la rénovation globale soit toujours plus avantageux que celui aux gestes uniques de travaux. Pensez-vous pouvoir agir en ce sens ?

Enfin, les enjeux ne sont pas moins forts dans le parc social. Les bailleurs ont moins de marges de manœuvre avec la RLS et la hausse des taux d'intérêt ou du livret A, qui pourraient à l'avenir peser davantage sur leur capacité d'autofinancement. L'USH a émis des propositions pour aller directement vers les meilleures étiquettes énergétiques, dans l'objectif

de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), et pour financer la deuxième vie des logements. Qu'en pensez-vous ?

Nous avons bien compris que ce budget était un budget de transition. Nous souhaitons maintenant obtenir de la visibilité sur le budget du logement pour les quatre années à venir. Il s'inscrit sur un temps long, mais jusqu'à présent, nous n'avons eu qu'à déplorer une politique de *stop & go*. Les opérateurs, privés comme publics, ne savent où aller et sont contraints dans leurs capacités à agir.

Comment pensez-vous matérialiser votre annonce sur l'interdiction des passoires thermiques sur les meublés de tourisme ? Un véhicule législatif *ad hoc* concernera-t-il cette mesure ?

Enfin, la Première ministre a annoncé l'extension du bouclier tarifaire sur le gaz aux ménages résidant en copropriété et en logement social à chauffage collectif. Quelles seront ses modalités de mise en œuvre ? À Nice, j'ai rencontré certaines copropriétés, qui ont pris la décision de ne pas se chauffer, parce que les charges sont beaucoup trop importantes. Elles sont contraintes à des avances de charges, qu'elles ne parviennent pas à faire au regard du bouclier tarifaire, perçu beaucoup trop tardivement. Elles souhaitent bénéficier du même dispositif que les copropriétés actuellement en chauffage individuel au gaz.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis.** – En tant qu'ancien Président de l'ANRU, vous êtes bien placé pour savoir qu'elle a retrouvé toute sa dynamique. Nous sommes entrés dans la phase active du NPNRU avec de plus en plus de chantiers et de besoins de paiement. Dans ce contexte, je suis très préoccupée de voir que l'État n'apportera que 15 millions d'euros au programme l'année prochaine. Au cours des cinq dernières années, il n'a financé que la moitié environ des 200 millions d'euros promis. Qu'en sera-t-il à l'avenir, alors que l'État doit encore 1,1 milliard d'euros d'ici 2031 et qu'il devrait verser de l'ordre de 110 millions d'euros par an sur 10 ans ? Assurez-vous que l'État sera bien au rendez-vous et assumera sa part de financement de la rénovation urbaine ?

Vos prédécesseurs ont indiqué relancer le recrutement d'adultes relais pour appuyer les associations et développer la médiation sociale dans les quartiers. Le chiffre officiel est de 6 514 adultes relais. La réalité des effectifs sur le terrain est de l'ordre de 4 600, soit pas tellement plus qu'au début du quinquennat précédent. Comment expliquer cet échec ? Comment comptez-vous y remédier ? Certains évoquent le niveau des rémunérations et les problèmes de professionnalisation qui expliqueraient la faible attractivité des postes. Est-ce exact ?

Ensuite, la dynamique de la politique de la ville est une question centrale pour mesurer ses effets sur les habitants. Nous avons plaidé dans notre rapport pour beaucoup plus d'études de cohortes. Pourtant, nous avons constaté que l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), dépourvu de président depuis près d'un an, disposant de toujours moins de personnels et de liens avec la recherche, est devenu une coquille vide. Ce sujet peut sembler technocratique, mais il est très important. On ne peut, par exemple, pas concevoir de dépenser 40 milliards d'euros dans le NPNRU sans évaluation. Comment répondre aux critiques de la Cour des comptes et comment comprendre ce qui se joue dans ces quartiers sans évaluation ? Comment comptez-vous relancer l'ONPV et relever ce défi de l'évaluation et de la recherche sur la politique de la ville ?

Enfin, les villes abritant des QPV sont aujourd'hui particulièrement touchées par l'inflation et la hausse des coûts de l'énergie car elles sont plus pauvres que les autres. Qu'est-il prévu pour les accompagner et les aider à passer le cap ? Le Gouvernement a accepté un coup de pouce complémentaire de 110 millions d'euros pour la DSR à l'Assemblée nationale. Étant élue d'un département rural, je m'en réjouis, mais un geste équivalent sur la DSU est-il envisagé au Sénat ? Ce n'est pas moins attendu et légitime.

Enfin, en dehors du budget, pouvez-vous nous faire part de vos projets et de votre agenda pour les prochains mois sur les contrats de ville ?

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial.** – Le PLF a été présenté avec un objectif d'abaisser le parc d'hébergement d'urgence de 14 000 places environ. Pourtant, vous avez récemment confirmé que le nombre de places resterait au nombre très élevé atteint pendant la crise sanitaire, puisque le gouvernement a obtenu une ouverture d'un crédit supplémentaire de 40 millions d'euros dans le texte du PLF adopté au moyen du 49.3. Comment est-il impossible de descendre sous ce plateau alors que les restrictions sanitaires n'ont plus cours ? Pourquoi la politique du logement, d'abord censée favoriser le passage direct des sans-abris vers le logement, n'empêche-t-elle pas un nombre toujours plus important d'entre eux de s'arrêter à la case hébergement ? Quel est le nombre de personnes sans-abris en France ? Une audition de la fondation Abbé Pierre laisse entendre que 2 000 enfants et 7 000 adultes dorment encore dehors chaque soir. La dernière enquête de l'INSEE sur le sujet remonte à dix ans. Quand une nouvelle étude vous permettra-t-elle de fonder réellement cette politique sur une connaissance de la population concernée ? Avez-vous une idée du nombre de personnes qui ne devraient pas relever de votre ministère, mais de celui de l'intérieur, au titre de la politique d'accueil des migrants et réfugiés ?

Ayant reçu les responsables d'Action Logement la semaine dernière, j'ai été surpris d'apprendre que les négociations de la nouvelle convention quinquennale n'avaient pas commencé. Pourront-elles être conclues d'ici la fin de l'année, au risque de causer des difficultés en début d'année prochaine, compte tenu de l'interdiction d'emprunt sur une durée supérieure à un an dont ALS devrait bientôt faire l'objet ? Avez-vous un plan B si l'organisme ne peut plus contribuer autant qu'aujourd'hui à tant de politiques publiques ?

Quant à la politique de la ville, que vous connaissez mieux que personne, je m'interroge sur l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont bénéficient les bailleurs sociaux. Ils doivent, en échange, réaliser des travaux d'amélioration dans les quartiers ANRU. Avez-vous un bilan de l'utilisation de cet abattement ? De nombreux maires indiquent qu'ils n'auraient pas apporté toutes les contreparties attendues par la loi.

Enfin, le PLF ne contient rien, ou presque, concernant le sujet du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Votre collègue Christophe Béchu a évoqué « une forme de fiscalité qui renchérisse le coût de l'artificialisation en fournissant des moyens de collectivité » devant la commission de l'aménagement du territoire la semaine dernière. Avez-vous une réflexion ou une position sur ce sujet, qui met tous les territoires en ébullition ?

**M. Olivier Klein.** – D'abord, tous les échanges menés depuis de nombreux mois avec Action Logement sont au cœur des réflexions sur ce que sera la nouvelle convention quinquennale. J'ai reçu son Président et sa directrice générale le 6 juillet, deux jours après ma nomination. Compte tenu de mes anciennes fonctions de président de l'ANRU, nos échanges

ont été nombreux. Personne n'ignore mes prises de position de l'époque, lorsque j'indiquais que le rôle d'Action Logement était, à mes yeux, déterminant dans un certain nombre de politiques : le renouvellement urbain, Action cœur de ville, les logements sociaux. À ce stade, malgré les évolutions et le classement d'Action Logement en administration publique, je continue à penser que la structure actuelle est la meilleure pour faire vivre le monde du logement social.

Pour autant, nous devons ensemble définir les responsabilités des uns et des autres sur la production, sur la réhabilitation. Un débat est toujours ouvert sur le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP). Je ne sais pas comment nous aurions pu agir autrement s'agissant du maintien du prélèvement tel qu'il a existé à la suite des échanges sur le plan d'investissement volontaire, de 3 fois 300 millions d'euros – et, cette fois-ci, une quatrième fois 300 millions d'euros. Si nous n'avions pas choisi cette voie, Action Logement proposait que les bailleurs eux-mêmes contribuent à l'aide à la pierre, ou l'État.

Ce dernier pense encore qu'il est important de participer à la rénovation thermique. Ce sujet est sur la table dans le cadre du pacte de confiance que nous construisons avec les bailleurs sociaux, et de la convention quinquennale. Les deux débats sont liés et doivent être portés simultanément, dans un nouveau cadre. Lors de l'émergence des premières volontés de budgéter la PEEC, Action Logement n'était pas classée en administration publique. Le contexte a changé. Nous portons une responsabilité collective sur sa dette. Nous devons y travailler ensemble. Nous recevons avec Christophe Béchu l'ensemble des partenaires sociaux d'Action Logement le 15 novembre pour lancer officiellement, peut-être, la négociation sur la prochaine convention quinquennale. Nous y travaillons depuis trois mois. Chacun doit se mobiliser sur la production neuve et sur la réhabilitation. Ces deux chantiers doivent être menés avec la même acuité, sans opposition.

Nous le savons, 80 % des logements dans lesquels nous vivrons en 2050 existent déjà. La question de la rénovation et de la réhabilitation est donc primordiale.

Ensuite, je crois en notre objectif de tenir les échéances fixées sur le plan de la rénovation énergétique, mais pas dans une logique culpabilisatrice. Les propriétaires occupants et bailleurs sont aussi bien aidés les uns que les autres par MaPrimeRénov'. L'ensemble des aides doivent être connues pour le logement individuel. Nous devons dépasser la massification par une rénovation plus performante, voire globale, là où elle est possible. Pour autant, aucun geste n'est gâché. Ils sont utiles au portefeuille des occupants de ces logements, mais aussi de la planète. Une rénovation performante et globale n'est qu'une somme de gestes. Avec les conseillers France Renov et les accompagnateurs agréés, nous devons lancer tous ces chantiers en toute connaissance de cause. Nous avons besoin d'éclairer chaque porteur de projet, individuel ou collectif, et de renforcer notre effort sur le logement collectif, et notamment les copropriétés dégradées, qui compose la part la plus importante du parc, notamment locatif.

Nous devons être très attentifs au fait qu'un propriétaire bailleur ou occupant d'un logement classé F ou G risque de rencontrer des difficultés pour changer d'étiquette si celle-ci est liée à la structure du bâti. Nous devons, le moment venu, prévoir un accompagnement adapté aux copropriétés pour que les travaux nécessaires puissent être votés par l'assemblée générale. Nous étudierons les différents cas. Je ne souhaite pas, à ce stade, faire d'exception possible en leur donnant du temps. Les occupants de passoires thermiques n'ont pas ce temps. Nous travaillons sur la qualification des diagnostiqueurs et la formation des artisans pour engager cette dynamique. L'ANAH et ses partenaires nous accompagnent

sur une montée en charge pour trouver de nouvelles aides, afin de rendre MaPrimeRénov’Copropriétés la plus efficace possible.

Madame Estrosi Sassone, le projet de loi de finances prévoyait une baisse de l’hébergement d’urgence de 7 000 places en 2023, suivant une première baisse en 2022. Ceci dit, la réalité nous rattrape, et le besoin reste très important en sortie du Covid. Le plan logement d’abord a toutefois permis de sortir 390 000 personnes de la rue. Compte tenu des conditions politiques ou géopolitiques, de nombreuses personnes ont encore besoin d’un hébergement d’urgence. Le gouvernement a donc décidé d’ajouter ces 40 millions d’euros visant à maintenir 197 000 places environ, pour éviter une remise à la rue.

Le programme Logement d’abord sera relancé avec une vraie volonté. Le gouvernement ne peut agir seul. Nous devons convaincre les élus et habitants de la nécessité de l’acte de construire, mais nous devons également les convaincre que l’installation d’une pension de famille ou d’une résidence sociale à côté de chez soi est loin d’être un drame, au contraire. Nous avons besoin que le regard sur ces lieux d’accueil évolue.

Ensuite, il est très difficile de disposer du nombre précis de sans-abris. Néanmoins, nous travaillons, sur proposition de l’association Aurore, à la mise en place d’un observatoire qui nous apportera une vision dynamique de la situation. L’ensemble des associations souhaitent sa création. J’ai demandé à la DIHAL et la DHUP de s’en charger. Cette question a également été évoquée récemment à l’occasion d’un Conseil de défense en présence du Président de la République. Nous savons qu’environ la moitié des 200 000 personnes aujourd’hui en hébergement d’urgence n’est pas en capacité d’accéder à un logement, en raison d’une situation irrégulière ou équivalente. Pour un hébergement d’urgence réussi, un accompagnement social des familles sera par ailleurs primordial.

Madame Estrosi Sassone, le travail des écoutants du SIAO est extrêmement difficile et frustrant, parfois. Tard dans la nuit, ils n’ont plus de places à proposer. La Première ministre nous a demandé de travailler sur une prime exceptionnelle pour ces professionnels. Nous la leur proposerons prochainement. Nous devons aussi les accompagner de manière plus structurelle.

Sur les résidences sociales, en effet, le bouclier tarifaire existant ne s’applique pas. Nous recherchons une aide exceptionnelle sur le sujet. La question du chèque énergie dépasse cette population, puisqu’il pourrait être utilisé au sein d’une copropriété. Nous devons toutefois éviter d’éventuelles dérives sur son utilisation.

Évidemment, il n’y a pas de choix entre rénovation et construction neuve. Notre ambition vise la production neuve d’environ 110 000 logements sociaux, et la rénovation annuelle de 120 à 140 000 autres. Nous affichons également une ambition très forte dans l’habitat privé.

Ensuite, nous travaillons sur un statut du bailleur privé. Dans le parcours résidentiel, nous avons besoin de tous types de logements, en accession, mais aussi en location, dans le patrimoine social mais aussi dans des copropriétés privées. Ces investisseurs, surtout petits, doivent disposer d’un statut et être protégés et aidés dans les rénovations thermiques. Des contreparties s’appliquent, telles qu’un plafonnement des loyers. Nous devons continuer à développer la protection des propriétaires à travers l’usage de Visale. Nous y travaillerons dans les mois à venir.



Ensuite, j'ai compris que le fonds vert serait à la main des préfets et qu'il devrait être partagé le plus équitablement possible, tant sur la renaturation des friches que sur les équipements publics dans nos villes, dans l'objectif d'adapter la ville au réchauffement climatique. Je ne doute pas que ses dispositifs de redistribution seront les plus efficaces et faciles possible.

Dans le cadre du fonds friche, 1 400 projets ont pu être accompagnés. C'est un résultat très encourageant. Je souhaite que nous puissions continuer à travailler avec la même dynamique.

Vous avez raison, nous devons mener une discussion sur le déficit foncier et son éventuelle adaptation à l'inflation dans le cadre du PLFR. Ce dispositif fonctionne bien pour les propriétaires bailleurs. D'autres aides sont également disponibles, telles que l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Je rencontrais ce matin la Caisse d'épargne, extrêmement volontariste en la matière. Tous ces dispositifs n'ont de sens que s'ils contribuent à la rénovation énergétique et en sont des leviers.

MaPrimeRénov' doit, à mon sens, poursuivre sa dynamique sur l'habitat individuel et continuer à se développer en direction de l'habitat collectif. Nous avons passé plusieurs heures à travailler sur le sujet cette semaine, notamment avec l'ANAH. Je crois beaucoup à l'accompagnement des copropriétés, qui répartiront ensuite le reste à charge à leurs copropriétaires. L'accompagnement de ces derniers est parfois plus difficile à cibler et à développer. Je ne doute pas que le prochain conseil d'administration de l'ANAH aura la même attention que nous sur la manière dont nous aiderons les propriétaires, notamment les plus modestes.

Je crois que le succès de MaPrimeRénov' et de France Rénov repose sur un engagement partagé. Les Français ne sont pas égaux devant la rénovation car les collectivités locales n'ont pas le même engagement. Plus celles-ci ont fait des efforts au préalable, plus nos concitoyens bénéficieront d'un reste à charge faible.

Ensuite, comme vous, je crois au dispositif seconde vie, dans lequel pourraient entrer 5 000 à 10 000 logements. Le pacte de confiance avec le monde HLM devrait permettre de recharger l'exonération de la TFPB et redonner un agrément au logement social. Cette rénovation profonde me paraît extrêmement vertueuse.

Pour ce qui est de la TFPB, les bilans sont insuffisants et extrêmement inégaux d'un bailleur à l'autre et d'un territoire à l'autre. On critique beaucoup les bailleurs en outre-mer, mais la mise en œuvre de l'exonération que j'ai pu voir à La Réunion était extrêmement dynamique. Elle l'est moins sur certains territoires de l'hexagone. L'ONPV étudie d'ailleurs son utilisation dans ses indicateurs, à juste titre. Cette exonération doit perdurer, et doit être utilisée en sur-entretien, en présence de gardien ou autres actions sur le territoire. À Clichy, les bailleurs participent à la prévention par des patrouilles ou des médiateurs de nuit, mais aussi à des actions durant l'été, par exemple.

Nous ne sommes pas sur un *stop & go*, je l'espère. Je ne peux prévoir ma durée de vie, mais je peux vous assurer de mon engagement et de ma mobilisation. Le Conseil national de la refondation (CNR), qui se réunira fin novembre, définira un cadre autour d'Action Logement. J'ai demandé à Véronique Bédague et Christophe Robert d'y être présents à mes côtés. Ils me survivront. Il est important que le CNR s'occupe du logement et porte les racines de ce que je veux construire. Nous le savons, il n'y a pas d'un côté les

bailleurs sociaux, et de l'autre les promoteurs. Tout le monde est dans le même bateau. La construction du pacte de confiance et de la convention quinquennale doit contribuer à la vision de ce que doit être le logement. Le pacte de confiance passe également par la mise en place d'une conférence des financeurs. Aucun sujet, ni actuel ni passé, ne sera tabou, pour ma part. Pour l'action de l'État, la rénovation et l'accompagnement des bailleurs en ce sens constitueront une réelle priorité. Ils ont besoin que nous leur redonnions des moyens et que nous les aidions à refaire leurs fonds propres, qui ne leur permettent pas aujourd'hui d'être aussi ambitieux qu'ils le souhaitent.

Concernant les meublés touristiques, ma volonté est telle que nous trouverons le vecteur législatif pour empêcher ceux qui le voudraient de s'infiltrer dans ce petit trou dans la raquette. Nous avons besoin de logements, et de logements classiques, même si l'offre d'accueil de notre beau pays touristique reste présente. Nous le savons, nous peinons déjà à loger les habitants de certaines zones ou leurs enfants. Nous devons d'abord trouver des moyens fiscaux pour que la location de meublés touristiques ne soit pas trop incitative.

Ensuite, la Première ministre ne veut oublier personne en termes de bouclier tarifaire. Le chauffage électrique collectif et les parties communes des logements sociaux étaient au départ hors des radars. Nous avons, je crois, trouvé les moyens de résoudre ces problèmes qui concernent un nombre important de copropriétés. Tous les chauffages collectifs, au gaz et à l'électricité, auront un bouclier tarifaire jusque la fin de cette année. La sortie de ces textes est imminente.

Il est vrai que malgré le bouclier, un certain nombre de nos concitoyens vont voir une augmentation, parfois très importante, de leurs charges. Bon nombre de bailleurs avaient négocié des tarifs extrêmement bas. Nous ne pouvons le leur reprocher, mais lorsqu'on payait 20 euros du mégawattheure, le bouclier fixé à 65 euros du mégawattheure occasionnerait tout de même une augmentation de 200 ou 300 %. Ces prix seraient multipliés par cinq ou six sans ce bouclier. Nous devons être attentifs aux augmentations touchant nos concitoyens. Par ailleurs, certains abonnements de bailleurs ou copropriétés arrivent à échéance, et les tarifs proposés par les fournisseurs sont parfois inacceptables.

Pour résumer, nous essayons de boucher tous les trous dans la raquette, de trouver les textes adéquats et de les mettre en œuvre au plus vite, le plus efficacement possible. La Première ministre y est très attentive.

Vous savez mon attachement aux programmes de l'ANRU, dotés de 12 milliards d'euros de subventions pour cette année. En 2022, la participation de l'État s'établit à 15 millions d'euros. 450 des 453 projets présentés ont été validés et passés en comité d'engagement, sur des programmes nationaux ou régionaux. C'est presque parfait. Pour ce qui est de la participation de l'État et des différents partenaires, la trésorerie actuelle permet aujourd'hui très largement d'absorber des décaissements. L'engagement du Gouvernement d'accompagner l'ANRU à hauteur de près de 1,2 milliards d'euros doit être tenu, sans quoi il ne pourra pas mener ses programmes à leur terme. Selon moi, l'État sera au rendez-vous. Le pic de décaissement est prévu pour 2026, compte tenu des retards pris à cause du covid. Nous devons, dès l'année prochaine, commencer à y mettre plus d'argent.

Ensuite, le nombre de postes d'adultes relais ouverts avoisine les 6 500. Un certain nombre de difficultés liées au *turnover* nous empêchent d'atteindre la cible souhaitée. Ce n'est pas un problème d'argent ou de postes ouverts, mais de temps de recrutement. S'y ajoute peut-être un sujet concernant l'attractivité de ces postes, notamment dans une période

où le plein emploi est plus présent qu'à d'autres. Ce point doit être discuté. Ces postes sont très importants, en particulier dans le monde associatif.

J'ai fait une proposition pour une nouvelle présidente de l'ONPV, car cette situation est inacceptable. La politique de la ville doit être évaluée scientifiquement. Je souhaite moi-même m'entourer d'un conseil scientifique. Nous ne comptons pas suffisamment de contrats CIFRE dans ce secteur. De nombreux doctorants pourraient accompagner nos sujets. Nous devons recréer du lien avec la recherche. Par moments, l'ONPV était très dotée. Sa fusion avec l'ANCT a un peu changé la donne.

L'année à venir sera structurante puisque nous réfléchirons à la refonte des contrats de ville. Cette démarche devra être participative, contributive. La politique de la ville a eu tendance à oublier les petites associations et les petits projets. Nous devons lui redonner les moyens d'accompagner les projets locaux et de réinventer la participation des habitants. Je ne dis pas que nous devons arrêter les conseils citoyens, mais là où ils ne fonctionnent pas, nous devons nous laisser la possibilité de revenir à des formats plus informels tels que des tables de quartier, déjà accompagnées par l'ANCT. Nous avons besoin d'une démarche ascendante, avec des débats dans chaque quartier en politique de la ville.

En 2014, nous avons inventé les quartiers de veille de la politique de la ville, qui bénéficiaient d'une veille, mais d'aucun fonds. Nous avons, je pense, besoin d'une cartographie. Les critères utilisés à l'époque peuvent rester pertinents, bien qu'il faille en ajouter d'autres. Je sais également qu'il peut toujours y avoir des effets de bords. Un quartier oublié peut plonger très vite. Au-delà du travail de l'INSEE, je souhaite avancer avec les préfets et les élus locaux. Le transfert de la compétence aux intercommunalités peut également nous permettre de mieux travailler cette cartographie, au plus près des besoins. Vous affirmer que nous le ferons avec plus d'argent serait mentir, mais nous aurons en tout cas la possibilité d'utiliser l'argent de la politique de la ville là où il est nécessaire.

Enfin, le ZAN est d'abord un objectif de long terme. Christophe Béchu a pris cette question à bras le corps. Il a annoncé, avec la Première ministre, reprendre le dialogue avec les collectivités locales sur ce que serait une politique de zéro artificialisation nette. Je crois que nous devons faire, le plus souvent possible et là où c'est possible, avec l'existant. Le gouvernement cherche, à juste titre, à étudier ce sujet en dialogue avec les élus et les associations, pour continuer à faire la ville et à faire du logement. Je disais plus tôt que nous devons construire plus pour loger plus. Nous avons besoin de créer de l'attractivité. Pour autant, dans un certain nombre de cas, l'imperméabilisation a été une facilité par le passé. Nous n'avons plus cette facilité dans le contexte actuel d'urgence climatique. Nous devons être plus vigilants à nos espaces verts et de nature, y compris en ville. La Première ministre a annoncé la notion d'une « France Nation verte ». J'essaierai de m'associer à cet objectif de valeur.

**Mme Sophie Primas.** – Nous faisons le vœu que le dialogue sur le ZAN entre l'État et les collectivités territoriales soit plus écoutant que celui que nous avons connu autour de la loi SRU.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – L'accès au logement pour les locataires est aujourd'hui souvent limité par la nécessité de disposer de ressources et cautions. La garantie Visale est essentielle pour aider les jeunes et les salariés les plus modestes, mais elle exclut les apprentis et étudiants n'ayant pas encore 18 ans. De nombreux jeunes nés en fin d'année ne peuvent y accéder. Pensez-vous qu'il est possible de résoudre cette difficulté ? Par ailleurs,

qu'en est-il de l'engagement du Président de la République d'élargir le dispositif de caution pour mieux lutter contre les discriminations dans l'accès au logement ?

Vous avez souligné la nécessité de porter un effort sans précédent en matière de rénovation thermique et d'être à l'avant-garde éclairée en termes de transition énergétique. Vous avez évoqué les moyens mis en place. J'aimerais toutefois vous entendre concernant la structuration de la filière qui doit être capable d'y répondre et d'opérer des rénovations de qualité. Quel plan avez-vous prévu d'initier en la matière ?

Enfin, si vous souhaitez construire plus pour loger plus, il faut à mon avis construire à prix abordable. Dans de nombreuses régions, le prix du foncier et de l'immobilier est de plus en plus élevé. Les jeunes ne peuvent plus acheter. Envisagez-vous des régulations pour limiter ces augmentations et permettre à tous de se loger ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Les Français établis hors de France possèdent souvent un bien en France, considéré comme une résidence secondaire. À ce titre, ils ne peuvent bénéficier d'exonérations, abattements, déductions ou crédits d'impôt accordés aux contribuables dont la résidence fiscale est située en France. Ils sont en outre redevables de surtaxes. Ceci leur rend toute possession d'un actif particulièrement difficile et onéreuse, alors qu'ils en ont besoin pour revenir en France ou loger leur famille. Le Président de la République s'était engagé au cours de la dernière campagne à étudier la possibilité de créer une résidence de repli, assimilable à une résidence principale, pour ne pas les pénaliser. Je n'ai pas trouvé de mesure en ce sens dans le PLF 2023. Avez-vous envisagé des propositions à leur égard ?

**Mme Sylviane Noël.** – Je me ferai ici l'interprète de nombreux élus locaux. Vous évoquiez plus tôt les territoires touristiques exposés à une très forte prolifération des résidences touristiques. C'est le cas dans mon département de Haute-Savoie où certaines communes comptent jusque 80 % de résidences secondaires. La cherté du foncier devient un obstacle à l'habitat permanent. Les élus sont démunis face à ces phénomènes. Ce n'est pas avec une surtaxe d'habitation que nous parviendrons à les freiner. Ainsi, envisagez-vous de donner aux maires des dispositifs plus coercitifs pour limiter la prolifération de ces résidences touristiques ?

Ensuite, le parcours résidentiel constitue un enjeu majeur. Force est de constater que les collectivités et bailleurs sociaux sont assez démunis pour faire respecter l'éligibilité au logement social dans le temps. Je citerai l'exemple typique d'une personne y ayant droit au début de sa vie, puis trouvant un emploi très bien payé en Suisse. La surtaxe appliquée sur son loyer est dérisoire par rapport aux prix dans le privé. Elle pourra rester dans son logement autant qu'elle le souhaitera. Sur mon territoire, les élus construisent de plus en plus. 70 % de la population permanente est éligible au logement social, mais un bon nombre de résidents en bénéficient alors qu'ils ne le devraient pas.

**M. Daniel Salmon.** – 80 % de la ville de 2050 est déjà construite. La réhabilitation doit jouer à plein. Vous avez annoncé 160 000 rénovations globales. Pourtant, la Cour des comptes estime que seules 2 500 passoires thermiques sont réellement sorties de cet état et ne sont plus classées dans les catégories E, F ou G. Vous évoquiez 30 % de gain d'énergie sur les 160 000 rénovations globales. Cela signifie que si nous consommons 400 kWh/m<sup>2</sup> par an, nous sommes passés à 180 kWh/m<sup>2</sup>, équivalent un passage de la classe F à la classe E. C'est insuffisant. Dans ce cas, nous faisons un petit geste aujourd'hui et devons en refaire un dans cinq ans. Tous les professionnels assurent que cette démarche ne nous

mènera pas aux classes A et B. Qu'envisagez-vous pour booster cette prime Rénov', qui, de l'avis général, n'apporte pas les résultats attendus ? Pouvez-vous approfondir le rapport d'Olivier Sichel, et la question des tiers financeurs ?

Enfin, comment envisagez-vous la structuration de la filière ? À ce rythme, il nous faudra 2 500 ans pour venir à bout des passoires thermiques.

**M. Daniel Gremillet.** – Nous avons besoin de stabilité et de lisibilité sur MaPrimeRénov', et d'une trajectoire sur plusieurs années. Que pouvez-vous me dire à ce sujet ? Par ailleurs, je crois que nous sommes largement en dessous de nos espérances sur la copropriété. Nous devons être plus offensifs.

Je m'interroge par ailleurs sur les moyens budgétaires de l'ANAH.

Ensuite, les travaux menés par la commission économique du Sénat sur la RE2020 avaient démontré une trajectoire avec un accroissement des coûts. Ils sont vérifiés, voire amplifiés avec l'inflation et les taux d'intérêt.

Enfin, vous indiquez que vous veillerez à ce que les logements ne quittent pas le champ locatif pour rejoindre le champ touristique, mais comment accompagnons-nous efficacement les propriétaires ? Ils doivent être financièrement capables de réaliser des travaux.

**M. Rémi Cardon.** – En matière de rénovation thermique, nous avons pris l'habitude de nous fixer des objectifs ambitieux chaque décennie, sans nous en donner les moyens. Sur les 700 000 subventions de MaPrimeRénov' attribuées en 2021, seuls 2 500 logements seraient sortis du statut de passoires thermiques selon la Cour des comptes. À ce rythme, il nous faudra 2 000 ans pour toutes les rénover. À mes yeux, France Rénov et les accompagnateurs Rénov ne permettront pas de combler les lacunes. Seul un déploiement rapide et massif sur tout le territoire nous mènerait à notre objectif.

Par ailleurs, les guichets physiques sont implantés de manière inégale sur les territoires. Ils sont 3 dans la Somme, 17 dans le Nord. Il n'y en a qu'un dans l'Aisne. Comptez-vous en ouvrir de nouveaux ? Comment les accompagnateurs seront-ils répartis, le cas échéant ? Comptez-vous les intégrer aux maisons France services ?

**M. Laurent Somon.** – Je rejoins ce qu'ont dit certains de mes collègues concernant MaPrimeRénov' : c'est le processus qui importe. De nombreuses collectivités se sont engagées dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), et se sont affiliées avec des mandataires pour accompagner la restructuration et la rénovation de bâtiments. Aujourd'hui, des difficultés se posent avec ces mêmes mandataires parce qu'ils ne sont pas maîtres d'œuvre. Nous peinons à obtenir des devis et à solliciter des entreprises. Certains dossiers, qui semblaient être éligibles, sont maintenant transformés en aides à la rénovation de logements indignes et très dégradés. Quelles mesures proposez-vous ? L'accompagnateur Rénov sera-t-il plutôt un assistant à maîtrise d'ouvrage, avec des capacités de maîtrise d'œuvre, pour engager plus vite les travaux ?

Ensuite, nous avons vu beaucoup d'escroqueries avec MaPrimeRénov'. L'État contrôle-t-il les entreprises travaillant au titre de l'ANAH ?

Enfin, pourquoi ne prend-on pas en compte les rénovations et réhabilitations, dans l'intégration d'un quartier, des écoles primaires ou collèges ? Aujourd'hui sortent les critères

IPS. Nous constatons bien que les quartiers les plus difficiles ne disposent pas des établissements les plus attractifs. Ne pouvons-nous pas intégrer une participation des fonds ANRU dans leur rénovation ?

**M. Yves Bouloux.** – Dans un entretien accordé il y a quelques jours à Capital, vous avez indiqué réfléchir au statut des bailleurs privés. Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

**Mme Martine Berthet.** – Il semblerait que dans le PLF 2023, l'éligibilité à la TVA de 5,5 % pour les travaux induits lors de travaux de rénovation énergétique ne soit plus possible. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est précisément ? Les acteurs du bâtiment s'inquiètent.

**Mme Viviane Artigalas.** – Vous avez indiqué que chaque geste de rénovation était utile, mais j'ai été alertée sur le fait que MaPrimeRénov' favorisait l'installation de nouveaux systèmes de chauffage, au détriment des autres postes de la rénovation. Est-ce une réorientation de la politique de rénovation des logements, alors que le rapport Sichel favorisait des rénovations performantes et globales ?

**Mme Amel Gacquerre.** – Lancées en 2019, on dénombre aujourd'hui 200 cités éducatives. Elles ont pour objectif de renforcer la prise en charge pédagogique et éducative des jeunes de 0 à 25 ans dans et autour de l'école. De premiers bilans laissent entendre que les 16-25 sont trop peu ciblés par ces dispositifs, alors que les questions d'insertion, de formation et d'emploi sont essentielles dans ces quartiers.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de clarifier davantage le cadre, les attentes et priorités nationales des cités éducatives. Nous le savons, le propre de ces dispositifs porte sur l'adaptation territoriale, mais il n'en reste pas moins que les acteurs locaux soulèvent aujourd'hui un manque de lisibilité à long terme sur ces dispositifs.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Vous avez dit à deux reprises qu'il fallait construire plus pour loger plus. Dans le même temps, le ZAN prévoit une diminution de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031, puis une baisse de l'artificialisation jusqu'à zéro net en 2050. Cela me paraît très contradictoire. N'allons-nous pas arriver à un moment à moins de constructions pour loger plus ?

**Mme Sophie Primas.** – Vous avez évoqué à plusieurs reprises le CNR logement et les travaux que vous y mènerez. Il y a cinq ans, nous avons tenu au Sénat les états généraux du logement. Vous pourriez vous inspirer de nos réflexions de l'époque.

Par ailleurs, vous dites qu'il est nécessaire de convaincre les élus de construire. Pour autant, en supprimant la taxe d'habitation et en gelant ses compensations, la construction n'est plus un sujet pour les maires. Ils n'en veulent pas. Ils ne peuvent plus accueillir de nouvelles populations car ils ne peuvent plus construire d'écoles, par exemple. Les liens citoyens entre la commune et ses nouveaux habitants sont rompus. Vous ne ferez pas l'économie d'actions redonnant de la dynamique aux ressources liées au logement, mais aussi au développement économique.

**M. Olivier Klein.** – Je me renseignerai concernant la garantie Visale et si le seul fait d'être mineur représente un frein à ce dispositif. Par ailleurs, son extension fait partie des réflexions du Président de la République. Nous y travaillons dans le cadre de la convention

quinquennale. Aujourd'hui, elle a aussi une vertu par le fait de son exception. Son extension ne devrait pas faire perdre aux plus modestes et à ceux qui en ont le plus besoin la capacité d'entrer dans le logement.

Ensuite, en effet, construire à un prix abordable est une obligation. Nous observons des difficultés structurelles liées à l'actualité et notamment au coût des matériaux. La question du foncier est déterminante. Nous devons étudier toutes les pistes : celles du foncier public, le bail réel solidaire ou les offices fonciers solidaires – qui fonctionnent de plus en plus, dans de nombreuses régions. Aujourd'hui, la fiscalité du foncier est d'une certaine manière inversée et n'est pas très vertueuse dans une volonté de production. Plus on garde un foncier, moins on paie d'impôts. Je travaille sur le sujet mais ne suis pas capable de vous apporter de réponse aujourd'hui.

Honnêtement, je ne pense pas que nous ayons travaillé sur le sujet de la résidence de repli. Je le découvre aujourd'hui. Je prends le point et vous transmettrai une réponse écrite.

Par ailleurs, une extension du nombre de villes dans lesquelles nous offrons aux maires la possibilité d'augmenter la taxe sur les résidences secondaires sera précisée par décret. Je pense que, sur ce sujet, il est opportun de donner le pouvoir aux élus, qui sont les mieux placés pour savoir s'il est nécessaire d'augmenter cette taxe, la résidence secondaire pouvant être un atout pour certains territoires.

La question de la perte de droit au logement social et de l'inefficacité du surloyer est importante. Des dérogations s'appliquent dans les quartiers ANRU, contribuant pendant un temps à la mixité. Nous devons nous pencher sur les cas particuliers de Français travaillant à l'étranger. Il me semble qu'on dispose de deux ans pour quitter le domicile lorsqu'on dépasse 150 % du plafond fixé. Le locataire reçoit tous les deux ans une enquête sur son niveau de ressources.

**Mme Sylviane Noël.** – La règle n'est pas très appliquée. Elle doit être dissuasive.

**M. Olivier Klein.** – Nous devons travailler sur l'automatisation du surloyer et sur le respect de la règle.

Ensuite, un travail de structuration de la filière est mené sur plusieurs fronts par plusieurs ministères. Les ministères de l'économie et des finances ont organisé les assises du bâtiment, au cours desquelles ces questions ont été largement abordées. Nous identifions plusieurs sujets, dont la qualification des entreprises et artisans dans leur capacité à réaliser les travaux et à rendre l'entreprise éligible aux primes. Les fédérations sont fortement mobilisées sur ces sujets. Elles travaillent à la formation des apprentis et à la création de CAP adéquats. Il a été demandé de prolonger l'expérimentation pour obtenir la qualification RGE aux chantiers. Si l'entreprise a mené plusieurs chantiers et a réussi ses rénovations, il est légitime de penser qu'elle les réussira encore. Ainsi, la simplification de l'obtention des qualifications est très importante. Sur ce sujet, ne nions pas le rôle des collectivités locales, et notamment des régions, véritables vecteurs de l'information.

En plus de la formation, nous travaillons sur l'attractivité des métiers. La fédération française des bâtiments est très active en termes de formation et d'attractivité de ses métiers, au travers d'outils numériques notamment. Je suis très favorable à la notion d'« aller vers ». Les entreprises du bâtiment doivent présenter leurs métiers dans les quartiers et les lycées. Nous devons également lutter contre les fraudes, et disposer d'entreprises de

qualité. C'est un cercle vertueux. Plus l'écogeste et la rénovation thermique entreront dans les mœurs, plus le besoin sera présent et plus la filière s'alimentera.

S'agissant du statut du bailleur privé, nous sommes encore en réflexion. Il n'y a pas de ministre magique. Je pense que ce sujet sera porté par un certain nombre de nos partenaires. Il s'accompagne, à mon sens, de l'avenir de la défiscalisation et des obligations que l'on se donne en matière sociale et environnementale lorsque l'on achète pour mettre en location. Comment simplifier et uniformiser les différents régimes fiscaux à travers ce statut ? Quelles incitations y associons-nous, liées à la rénovation énergétique ou aux zones tendues ? Enfin, le bailleur privé, tel que je l'entrevois, propose des loyers abordables. Une fois ces points statués, nous devons travailler sur ses droits et devoirs. Nous mènerons ce chantier avec l'ensemble des acteurs du logement.

Concernant MaPrimeRénov', la création de France Rénov n'est pas partie de rien. Un certain nombre d'actions étaient déjà menées par l'ANAH, ou territorialisées. Les territoires déjà vertueux à l'époque sont ceux qui, aujourd'hui, disposent d'un plus grand nombre de guichets physiques. La création du guichet unique et du numéro unique vise à uniformiser la situation, mais il nous faut maintenant trouver des solutions pour les territoires où ces questions étaient moins prises en compte. Nous comptons 475 espaces d'information, et 2 000 conseillers France Renov. Nous avons pour objectif de dénombrier 4 000 accompagnateurs Rénov d'ici la fin d'année 2023. L'accueil physique est nécessaire, j'en conviens. Pour autant, le premier accueil téléphonique permet aux appelants d'être adressés vers un accueil fixe. Ceux-ci ne sont pas encore répartis uniformément. Les maisons France services pourront jouer un rôle dans leur disposition. Des permanences y sont assurées.

Ensuite, j'ai tendance à croire au travail mené par l'ANAH et aux chiffres qu'elle me communique. Elle rapporte 160 000 rénovations globales depuis 2020, dont 40 000 par an *via* MaPrimeRénov'Sérénité, accompagnant les familles les plus fragiles. La baisse des dépenses énergétiques mesurées avoisine les 50 %. Nous devons poursuivre ces performances, bien que j'entende vos critiques. Les 2 500 rénovations que vous évoquez sont celles ayant donné lieu à un bonus, et donc à un niveau de réalisation supérieur à la performance exigée.

Je ne dis pas que les résultats sont parfaits. Aujourd'hui, la plupart des chantiers ont porté sur de l'habitat individuel. Le chemin qui nous attend est celui de l'habitat collectif, par le biais de MaPrimeRénov'Copropriétés. Nous devons ainsi accompagner et former les conseils syndicaux et les syndicats, regarder les qualifications. L'accompagnateur Rénov doit aider à trouver l'assistance à maîtrise d'ouvrage, bien qu'un certain nombre d'architectes demandent à être agréés accompagnateurs Rénov, et disposeront donc des compétences pour accompagner une copropriété de bout en bout. Les tiers financeurs devront être développés. J'ai rencontré Ile-de-France Énergie, dont les moyens sont aujourd'hui insuffisants pour accompagner les chantiers. Ainsi, ne croyez pas que l'État est contre les collectivités locales, au contraire. Ils avancent ensemble pour préserver la massification des chantiers actuels et aller vers des performances plus importantes. Nous ne pouvons agir sans les collectivités à nos côtés.

L'ANRU permet aujourd'hui de financer des équipements publics, et notamment des écoles. En tant que président de cette agence, je n'ai cessé de poser les premières pierres d'écoles. Aujourd'hui, je les inaugure. C'est la preuve que les chantiers avancent. Pour les collèges, la situation diffère légèrement. Même si les collectivités rencontrent des difficultés financières, le contexte des départements n'est pas le même. À ce stade, l'ANRU se concentre



sur l'accompagnement des collectivités locales. Il est arrivé qu'elle intervienne sur des collèges, mais surtout sur des écoles et équipements publics et sportifs, à l'exception des piscines. Nous ne pouvons refaire la ville en ne nous intéressant qu'à la question du logement.

Madame Berthet, n'ayez aucune inquiétude quant à la TVA à 5,5 % pour les travaux induits par la rénovation énergétique. Ils sont toujours couverts. Simplement, le code général des impôts a évolué et il n'est plus nécessaire de le préciser dans le texte.

Nous avons annoncé le prolongement de trois ans des cités éducatives. J'y suis fortement attaché. Je crois foncièrement à cette manière de travailler décloisonnée, dans un trio entre l'éducation, les collectivités locales et l'État. Selon Jean-Louis Borloo, il faut tout un village pour élever un enfant. Je pense qu'il a raison. En effet, les cités éducatives sont plutôt centrées sur la petite enfance, la maternelle, l'école élémentaire, le collège et un peu le lycée, notamment sur les questions d'orientation. Les plus âgés ne sont pas situés au cœur de ces dispositifs, ce qui ne signifie pas que l'action de l'État et la politique de la ville ne s'y intéressent pas. La Première ministre actuelle, lorsqu'elle était ministre du Travail, a lancé le dispositif « un jeune, une solution ». Il joue son rôle. Tous les chantiers et les aides menés auprès des missions locales et de Pôle Emploi pour aller vers les invisibles et accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi – et notamment les plus éloignés – fonctionnent. L'évolution de la garantie jeune en contrat d'engagement jeune également. Les relations entre les jeunes et leurs missions locales ou conseillers se sont profondément apaisées.

Les contrats aidés de demain prendront évidemment en compte les jeunes de 16 à 25 ans, mais pas nécessairement au sein des cités éducatives, dont ce n'est pas l'objet. Elles ont été créées pour les jeunes de 0 à 25 ans, c'est vrai. Pour les plus âgés, elles concernent surtout les questions d'orientation. Les cités sont ensuite librement administrées par les collectivités locales. À Clichy-sous-Bois, nous montons un projet de préparation aux rentrées universitaires, car nous savons que le passage d'un lycée présentant une réelle politique éducative à la vie universitaire est difficile, comme en témoigne le taux d'échec en première année. Cela doit à mon sens s'adosser au travail des missions locales.

Ensuite, le ZAN est un chantier en cours. N'oublions pas que le « N » pour « net » signifie que pour construire à un endroit, nous devons redonner de la perméabilité ailleurs.

Enfin, évidemment, les parlementaires seront invités au CNR logement, comme ils le sont au sein du CNR national. Nous consulterons les travaux déjà menés lors de vos états généraux, si ce n'est déjà fait. Nous avons lu avec attention le rapport de François Rebsamen, auquel bon nombre d'entre vous ont contribué, ainsi que le rapport Sichel sur les questions de rénovations thermiques. Je suis également très sensible au travail mené par certaines sénatrices présentes sur l'évaluation des contrats de ville. N'hésitez pas à continuer à alimenter nos réflexions.

Je partage votre ambition de convaincre les élus de l'acte de construire. Ils doivent y voir un intérêt, d'abord pour leurs populations. Cela veut dire qu'ils doivent être accompagnés et que nous devons leur donner les moyens de construire des écoles, accompagner les nécessaires besoins en équipements publics lorsque la population augmente. Je rappelle aux maires que ne pas construire ne permet pas d'atteindre le point de neutralité. En gardant le même nombre de logements, la population baisse mathématiquement, et les moyens s'amenuisent donc en conséquence. Ainsi, chaque élu a intérêt à reloger et à construire, pour la dynamique de son territoire.

**Mme Sophie Primas.** – Ce n'est pas tant un problème d'investissement, mais surtout de fonctionnement dans le temps. Puisque les moyens financiers des communes s'amenuisent fortement, le sujet est réel. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Nous reviendrons également sur le sujet de l'attribution des logements sociaux, que nous n'avons pas le temps de traiter aujourd'hui.

*La réunion est close à 19 heures 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.*

**Mercredi 9 novembre 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Dans le cadre de nos auditions budgétaires, nous entendons M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui vient nous présenter le projet de budget de son ministère pour 2023.

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

Monsieur le ministre, c'est la première fois que la commission des affaires économiques vous entend dans vos éminentes fonctions, même si nous avons déjà eu l'habitude de travailler avec vous en tant que ministre des relations avec le Parlement pendant près de quatre ans.

Nul doute que mes collègues profiteront de cette audition pour faire un tour de l'actualité agricole – elle est très riche : mise en œuvre bloquée de retenues d'eau, crises inflationnistes et crise énergétique, conséquences de la sécheresse et des incendies, influenza aviaire, prédation du loup, crise du bio, négociations commerciales à venir, et j'en passe. Mais je vous demanderai, mes chers collègues, de vous concentrer autant que possible sur le budget.

Monsieur le ministre, vous nous présentez un budget en très forte hausse, puisque la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » s'accroît de 30 %, passant de 3 milliards à 3,9 milliards d'euros.

Nous aurions été ravis de pouvoir nous féliciter avec vous de cette hausse... si elle ne s'expliquait pas essentiellement par des mesures de périmètre ! Sur les 880 millions de hausse, 430 millions s'expliquent par la simple budgétisation de l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels demandeurs d'emplois, le TO-DE, auparavant compensée à la sécurité sociale par l'affectation d'une fraction de TVA. Cette

évolution est réalisée au nom de la lisibilité – mais où est la lisibilité quand nous sommes amenés à comparer d’une année sur l’autre, pardonnez-moi cette image alimentaire, des choux et des carottes ?

Pour le reste, le programme 206 sur la sécurité sanitaire de l’alimentation augmente de 7 %, porté notamment par la mise en œuvre de la police unique de la sécurité sanitaire des aliments. Le programme 215 sur les fonctions support augmente lui aussi de 7 %. En somme, les crédits n’augmentent guère beaucoup plus que l’inflation. Pis, certaines lignes peu onéreuses au profit de dispositifs qui avaient démontré leur efficacité, semblent moins abondées que l’an passé – la rapporteure Françoise Férat en citera quelques-unes.

Le programme 149, qui porte notamment les 250 millions de crédits budgétaires mis sur la table pour la réforme de l’assurance récolte, augmente de 21 %. Il faut souligner cet effort budgétaire notable, je le dis sincèrement. Et dire aussi que malgré tout le compte ne semble pas y être entièrement – je laisserai le rapporteur Laurent Duplomb revenir sur ce point.

Dans les quelques évolutions supplémentaires non pas votées par les députés, mais retenues par le Gouvernement, on trouve la hausse attendue de 10 millions d’euros en faveur de l’Office national des forêts (ONF), concrétisant l’engagement du Gouvernement à consacrer plus de moyens à la défense des forêts contre l’incendie – mes collègues Anne-Catherine Loisier et Olivier Rietmann ne manqueront pas de vous interroger à ce propos.

Cette année, il est clair que c’est au Sénat que le débat sur le budget agricole aura lieu, puisqu’à l’Assemblée nationale l’article 49 alinéa 3 a été activé en plein milieu des débats agricoles, et avant que les amendements les plus importants aient pu être discutés.

Vous l’avez compris, monsieur le ministre, j’aimerais donc vous entendre sur les réelles avancées de ce budget, et je suis sûre qu’il y en a.

Et au-delà de cette mission budgétaire, sur laquelle les trois co-rapporteurs Laurent Duplomb, Françoise Férat et Jean-Claude Tissot vous questionneront plus en détail, j’aurais voulu vous entendre sur l’ensemble des crédits portés par le ministère mais qui échappent à la mission « Agriculture ». Les montants sont considérables et il nous manque un panorama d’ensemble.

Je pense en particulier au plan de relance, qui a financé le monde agricole et forestier à hauteur de 1,5 milliard d’euros, mais aussi au plan France 2030, qui consacre 2,9 milliards d’euros à ces thématiques sur une période plus longue, ou encore aux divers crédits débloqués en urgence en lois de finances rectificatives pour faire face à la crise de l’énergie, à la sécheresse, au gel ou à la grêle.

Qu’en est-il en particulier de la mise en œuvre du plan « entrepreneurs du vivant » et du plan de résilience Ukraine ?

Pouvez-vous faire une synthèse des crédits débloqués pour faire face aux aléas climatiques et économiques ?

Le plan France 2030 joue-t-il son rôle de catalyseur ? Permet-il de dessiner l’agriculture de demain, par des investissements par exemple dans la recherche ou dans la robotique ? Ou vient-il seulement pallier d’éventuels arbitrages perdus ?

Enfin, si nous en avons le temps, nous aimerions que vous nous présentiez vos intentions et votre agenda pour les prochains mois – je pense à la loi d'orientation sur le renouvellement agricole, qui aura elle aussi des implications budgétaires.

**M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.** – Je suis heureux de vous présenter ce budget, c'est un rendez-vous particulièrement utile dans le contexte que nous connaissons. L'aspect stratégique de notre capacité à produire pour nous nourrir a été de nouveau mis en évidence par la guerre en Ukraine et les crédits de cette mission revêtent par conséquent une importance particulière dans le moment que nous traversons.

Mais au-delà de ces grands bouleversements, je n'oublie pas l'urgence immédiate, en particulier le coût de l'énergie, et les risques sur la continuité de l'activité agricole. Je suis donc en contact étroit avec les filières agricoles, par exemple celle des endives, pour les soutenir et suivre l'évolution de leur situation, mais je suis également attentif aux situations particulières qui se présentent, c'est notamment le cas dans la Drôme avec le syndicat d'irrigation.

La première caractéristique de cette mission, c'est l'augmentation substantielle de ses crédits : ils s'élèvent cette année à 5,987 milliards d'euros, c'est 1 milliard d'euros en plus que l'année dernière.

Avec le plan de relance, France 2030, les financements européens et les dispositifs sociaux et fiscaux, ce sont 26 milliards d'euros qui sont alloués ou programmés pour le développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

C'est un budget qui nous donne les moyens de financer nos priorités, pour bâtir notre souveraineté alimentaire, grâce à l'engagement sans faille des agents du ministère, des services déconcentrés et des opérateurs, qui viendront le traduire concrètement sur le terrain.

Et cette augmentation des crédits, c'est surtout un signal fort pour ce premier budget du quinquennat, car c'est un soutien très concret et décisif avec l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance-récolte, la prolongation du TO-DE, le maintien des financements dédiés à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, et pour continuer à dynamiser notre enseignement agricole ou améliorer notre politique forestière.

J'évoquerai en premier lieu le soutien à la forêt, c'est un aspect essentiel des crédits de cette mission, et je connais votre engagement sur le sujet, notamment avec le travail réalisé par le Sénat sur les feux hors normes de cet été. Le soutien appuyé à notre politique forestière, s'inscrit dans la droite ligne des annonces récentes du Président de la République sur l'objectif de renouvellement de 10 % de la forêt française d'ici 2030 pour faire face au changement climatique.

Je serai prochainement dans plusieurs départements pour traduire cette ambition de manière concrète, en présentant la feuille de route gouvernementale pour la planification forestière, et le volet forestier de France Nation Verte, autour de quatre axes.

Premier axe, la prévention des risques de feux de forêt : je réunirai prochainement les acteurs de la mise en œuvre des obligations légales de débroussaillage, avant le lancement de travaux plus larges pour lutter contre l'émission de la propriété forestière. Le renforcement des moyens de l'ONF pour la lutte contre les feux naissants et la défense de la

forêt contre les incendies (DFCI) se traduit déjà concrètement dans ce budget avec la suspension des réductions de postes au sein de l'ONF et 10 millions d'euros supplémentaires prévus par cette loi de finances, auxquels s'ajoutent 10 millions suite à la première lecture à l'Assemblée nationale.

Deuxième axe, l'investissement dans les compétences. Pour être à la hauteur du défi forestier, nous avons besoin d'attirer les vocations, de soutenir la formation et les savoir-faire pour gérer durablement nos forêts.

Troisième axe, le grand chantier national de replantation de la forêt française : cela va permettre d'amplifier le travail de mon ministère depuis deux ans *via* le plan de relance et de renouvellement forestier, qui a permis de reconstituer près de 50 000 hectares. Et il nous faudra d'abord structurer pour cela notre filière graines et plants.

Enfin, dernier axe, le « Faire filière » évoqué par le Président de la République : avec une première réunion du Conseil supérieur de la forêt et du bois rassemblant tous les acteurs de la filière forêt-bois, que je présiderai le 1<sup>er</sup> décembre prochain.

Au-delà de la politique forestière, je voudrais évoquer trois axes forts de cette mission.

Premier axe, le soutien aux filières et aux exploitations agricoles.

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport du Sénat sur la compétitivité de la « ferme France » et j'ai reçu leurs auteurs au ministère. La compétitivité est une dimension importante, et c'est par exemple pour cela que nous avons réalisé des investissements massifs avec France relance – 1,6 milliard d'euros – et France 2030 – 2,9 milliards d'euros –, mais l'enjeu de souveraineté alimentaire suppose de ne pas opposer production de masse et montée en gamme. C'est le revenu agricole qui en est la clé de voûte et dans cette logique, il nous faut produire plus, mais aussi produire mieux, et assumer les transitions écologiques et sociales, pour créer de nouveaux débouchés.

J'en viens à la réforme de l'assurance récolte, élément structurant de ce budget et du système assurantiel. Nous sommes parvenus, grâce au travail des deux chambres, à un texte qui nous place aux côtés des agriculteurs face aux effets du changement climatique, le récent collectif budgétaire confirme notre soutien en abondant les dispositifs d'accompagnement, notamment suite à la sécheresse.

Mais plus encore, nous apportons une réponse structurelle, avec la réforme de l'assurance récolte, qui résulte du Varenne de l'eau, lequel avait évoqué trois piliers : la refonte d'un système assurantiel parce que le système actuel va dans le mur, compte tenu de la multiplication des aléas ; l'accompagnement des transitions agricoles pour faire face aux dérèglements climatiques, nous avons déjà commencé avec France relance et nous souhaitons poursuivre dans France 2030 ; enfin, troisième pilier, l'accès à l'eau, élément déterminant de la stratégie que nous devons mettre en œuvre pour faire face aux dérèglements climatiques.

Afin de financer ce nouveau système, l'effort de l'État fait plus que doubler. Il atteint 256 millions d'euros, qui s'ajoutent aux 185 millions d'euros de crédits européens et aux 120 millions d'euros de taxe affectée, soit un total de 560 millions d'euros – avec une trajectoire que nous voulons atteindre à 600 millions d'euros, telle qu'annoncée, et la capacité d'aller jusqu'à 680 millions d'euros si la réforme connaît un succès plus ample encore que ce

que nous souhaitons. Ce nouveau système de gestion doit s'accompagner d'une nécessaire adaptation des filières.

Deuxième élément, la PAC. Sans citer l'ensemble des avancées de la nouvelle PAC, je voudrais évoquer le soutien au développement de l'agriculture biologique, avec un objectif de 18 % de la surface agricole utile certifiée en 2027. Pour y parvenir, les soutiens dédiés à l'agriculture biologique ont été augmentés de 36 % par rapport à la précédente programmation, soit 340 millions d'euros en moyenne par an. La dotation du fonds avenir bio est stabilisée avec 5 millions d'euros supplémentaires suite à l'examen en première lecture.

Je mentionnerai également deux avancées majeures de la nouvelle PAC, même si cela ne relève pas à proprement parler des crédits de cette mission : la conditionnalité sociale, qui vise le respect des règles dans le domaine du droit du travail ; le droit à l'erreur, qui est un élément important de la crédibilité et de la confiance qu'on doit réinstaurer entre l'administration et les agriculteurs.

Troisième élément, la prolongation du TO-DE pour trois ans. Elle est déterminante pour les activités fortement utilisatrices de main-d'œuvre saisonnière pour lesquelles le coût du travail est un enjeu important de compétitivité.

Enfin, des moyens pour l'Outre-mer. Les moyens du crédit d'impôt outre-mer (Ciom) ont été maintenus, comme le budget européen du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) pour répondre notamment aux enjeux d'autonomie alimentaire des territoires ultramarins. Nous avons aussi sensiblement augmenté le budget alloué aux filières sucre de La Réunion et des Antilles avec 19 millions d'euros supplémentaires.

Deuxième axe de notre action : assurer la sécurité sanitaire de nos aliments.

Vous l'avez dit, l'augmentation de nos crédits atteint 7 %, ils comportent trois éléments principaux. D'abord, un budget complémentaire de 9,4 millions d'euros à compter de 2023 pour garantir la mise en œuvre de la loi de santé animale. Nous allons poser les jalons d'une sécurité sanitaire européenne, qui constituera à terme un avantage compétitif pour notre agriculture. Ensuite, nous allons fortement renforcer nos contrôles et la surveillance des dangers sanitaires : influenza aviaire, peste porcine africaine, tuberculose bovine, salmonelles et brucellose. Enfin, les crédits de cette mission permettront la mise en place de la police unique en charge de la sécurité sanitaire dont mon ministère sera responsable. C'est une réponse forte aux préoccupations légitimes de nos concitoyens à la suite de scandales alimentaires récents.

Dernier axe, la préparation de l'avenir, à travers ces crédits et ceux de la mission « Enseignement scolaire », que j'aurai l'occasion de présenter la semaine prochaine devant la commission de la culture au Sénat. Le plafond du Casdar est maintenu à 126 millions d'euros mais j'ai obtenu de bénéficier de l'excédent de recettes 2022, qui devrait représenter 17 millions d'euros, ce qui permettra de renforcer la recherche appliquée et le développement pour favoriser l'adoption d'innovations et de changement de pratiques soutenant en particulier la transition agroécologique. Nous investissons également en soutenant la formation grâce aux moyens consacrés à l'enseignement et à la recherche qui, hors dépenses de personnel, s'élèvent en 2023 à 699 millions d'euros, en hausse de 4 %.

Les crédits de cette mission vont aussi nous permettre la revalorisation de 4 % des bourses pour critères sociaux, de la prime d'internat, l'élargissement de la bourse au mérite, l'amélioration des capacités d'accueil de nos établissements et de nos écoles vétérinaires, notamment pour les élèves en situation de handicap. Et tout cela va nous permettre d'amplifier la dynamique constatée dans l'enseignement agricole.

Enfin, je conclurai sur un sujet essentiel pour notre souveraineté alimentaire, celui du renouvellement des générations.

Le 9 septembre dernier, le Président de la République a annoncé les axes de la future loi d'orientation et d'avenir agricole : l'orientation et la formation, la transmission et l'installation, la transition et l'adaptation face au changement climatique et notamment par l'innovation.

Une large concertation va maintenant être engagée, pour aboutir à un pacte et une loi présentée à la fin du premier semestre de l'année prochaine. Cette concertation sera menée au niveau national et au niveau régional dans un partenariat avec les chambres d'agriculture, les régions et de l'État. Les chambres d'agriculture sont des opérateurs de la massification des pratiques et de très bons observateurs de ce qu'est la réalité agricole, quand l'État et les régions sont les deux acteurs de la transition qui disposent des outils d'intervention. Le renouvellement de génération concerne la moitié des agriculteurs dans les dix ans qui viennent, soit près de 200 000 agriculteurs qui vont partir à la retraite ; nous avons besoin de les installer, non pas simplement dans une transmission-reprise mais dans une transmission-transition pour s'assurer qu'ils continuent leur activité sous le régime du dérèglement climatique, donc dans des conditions qui assurent la durabilité des systèmes. Je sais que votre commission des affaires économiques prendra une part active à cette concertation, avec un objectif que nous partageons largement : celui de garantir à tous nos agriculteurs un système viable au service de notre souveraineté – car sans renouvellement de génération, il n'y aura pas de souveraineté agricole et alimentaire possible.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Les 200 millions d'euros supplémentaires que vous nous présentez pourraient laisser penser qu'enfin, les agriculteurs seraient entendus, mais, en réalité, ces crédits sont bien l'arbre qui cache la forêt de tout ce qui ne change pas.

L'assurance récolte requiert de la confiance, mais pour que les agriculteurs aient confiance, il faut leur en donner les moyens, donc commencer par un texte partagé. Or, ce texte, il est passé un peu au forceps et on attend toujours les décrets qui doivent traduire les engagements oraux pris dans l'hémicycle... Il y a certes la commission départementale d'expertise pour évaluer les calamités, mais le fait de n'inscrire aucun montant précis à la politique que vous prétendez conduire, n'aide pas à la confiance des agriculteurs. Vous demandez 120 millions d'euros d'effort aux agriculteurs mais vous n'inscrivez pas les 680 millions d'euros qui couvriraient les quatre taux que vous avez fini par accepter, c'est-à-dire les 20 % de franchise, les 70 % de subvention, et les 30 et 50 % de subvention de l'État. Pourquoi ne pas le faire ? Cela traduirait les engagements de l'État, même si la totalité de ces crédits devaient, finalement, ne pas être consommés.

Le TO-DE, ensuite. Le Président de la République en annonce la pérennisation, mais il faut faire attention aux mots, au sens qu'on leur donne, qui peut varier ici et là. Il est vrai que le Président de la République a dit qu'il voulait pérenniser le TO-DE, qu'il estime

être un bon système ; mais alors, pourquoi le Gouvernement ne l'a-t-il pas fait ? Les 430 millions d'euros figurent désormais au budget de l'agriculture, mais pourquoi a-t-il fallu attendre l'amendement d'un député Les Républicains pour pérenniser le TO-DE pendant trois ans, puis le passage au Sénat pour lever cette durée ? Même chose, pour la police alimentaire : j'y suis favorable, en particulier parce que c'est le moyen de faire respecter les clauses miroirs ; mais vous mettez les agents dans les départements, ce n'est pas là qu'ils vont régler le problème des produits importés qui ne respectent pas nos normes, c'est à Rungis et sur les frontières qu'il faut avoir des agents de la police alimentaire, plutôt que de leur demander d'embêter et contrôler toujours plus les agriculteurs qui s'arrachent à la tâche tous les jours !

En réalité, nous souffrons d'une sur-administration et d'une sur-transposition, au point que si, après des années on est parvenu à faire baisser la pénibilité physique du travail agricole, on en a considérablement augmenté la pénibilité psychologique. Je vais vous citer l'exemple de Cyril Testud, agriculteur en Ardèche : parce qu'une année, il a oublié de cocher une case dans le formulaire d'une indemnité qu'il touche sans discontinuer depuis des années, il a perdu 13 950 euros d'aide, sans possibilité de rattrapage : vous trouvez cela normal ?

Alors j'ai une proposition, monsieur le ministre. Les représentants de la restauration hors domicile me disent que l'inflation dépasserait 15 % pour leurs produits à compter d'avril prochain, ce qui augmenterait de 40 centimes le coût d'un repas de cantine ; ils me disent aussi que toutes les contraintes que nous leur avons ajoutées depuis quatre ans, en particulier dans les lois « Egalim », représenteraient 20 centimes de plus pour un repas de cantine. Alors, monsieur le ministre, quand on est, comme le dit le Président de la République, dans une économie de guerre, arrêtez de multiplier les injonctions contradictoires aux agriculteurs et donnez à la liberté d'entreprendre la possibilité de s'exprimer – ou bien nous serons dans une situation où il sera trop tard, les dégâts seront faits...

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – À la suite de deux rapports dont j'étais co-rapporteuse, je vous parlerai de la réforme de la police sanitaire unique et du soutien aux agriculteurs en difficulté, en particulier au monde de l'élevage.

On ne peut que se réjouir de la mise en place progressive, d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2024, de la police sanitaire unique, qui était une demande ancienne de notre commission. Dans plusieurs rapports, je pense à celui de Laurent Duplomb sur le sésame à l'oxyde d'éthylène ou, plus récemment, à notre rapport transpartisan sur l'information du consommateur avec Fabien Gay et Florence Blatrix Contat, notre commission a appelé à clarifier la répartition des compétences entre Direction générale de l'alimentation (DGAL) et Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF). Voilà qui sera chose faite, et votre ministère obtient pour exercer ses nouvelles missions la création de 90 ETP ainsi que le transfert de 60 ETP de la DGCCRF.

Seulement cette réforme n'épuise pas la problématique de la sécurité sanitaire des aliments, comme l'ont rappelé les drames, heureusement rares et isolés, de cette année : Buitoni, Kinder...

La DGCCRF disposait de 100 ETP de plus pour effectuer les mêmes missions. Une partie non négligeable des contrôles sera déléguée par la DGAL à des prestataires privés, ce qui fait craindre une qualité disparate de ces contrôles. Vos services nous disent que cette délégation permettra aux équipes de se concentrer sur des activités à plus forte valeur ajoutée – mais n'est-ce pas là un aveu que les contrôles ne sont pas encore pleinement pris au sérieux



dans notre pays ? Alors qu'un œil avisé, expérimenté, permettrait bien souvent de détecter ce qu'on ne croyait pas détectable. Pouvez-vous donc nous rassurer sur le fait que cette délégation, dont on comprend qu'elle est faite pour des raisons budgétaires, ne signifiera pas « perte de compétences » ?

Par ailleurs, nous nous inquiétons que la pression du contrôle ne soit pas exercée au bon endroit, à cause d'un mauvais diagnostic. Un peu à la manière de la Toinette de Molière, qui, grimée en médecin, s'obstine à voir dans le poumon l'unique cause des tourments d'Argan, Le Malade imaginaire (« Le poumon, le poumon, vous dis-je. »), nous continuons de voir chez nos producteurs, nos transformateurs, nos distributeurs et nos restaurateurs des coupables, alors que le maillon faible de la protection des consommateurs, c'est le contrôle des denrées importées. Nous voudrions donc que les effectifs que vous souhaitez déployer dans les départements soient un peu plus à Rungis à contrôler nos importations que sur le dos de nos professionnels. Or, les compétences restent éclatées entre les douanes et vos services, et il me semble que cela ne peut que nuire à l'efficacité des contrôles. Comment, donc, comptez-vous renforcer la coordination entre les douanes et vos services ? Va-t-on réussir un jour à muscler pour de bon, avec une police aux frontières digne de ce nom, les contrôles des importations, en coopération avec nos voisins européens ? Les coupures possibles d'électricité inquiètent ; lors du salon de l'alimentation, vous avez dit que les secteurs agricoles seraient prioritaires. Il faut protéger les filières de produits périssables, vous évoquez des crédits, mais des instructions ont-elles été données aux préfets pour assurer qu'aucune coupure n'aurait lieu ?

Mon deuxième motif d'inquiétude est celui des agriculteurs en situation de détresse. Une feuille de route a été publiée en novembre 2021, nourrie notamment par le rapport que nous avons rendu avec Henri Cabanel. Un an après, en raison du caractère transversal des mesures, nous manquons cruellement de visibilité sur les traductions budgétaires de cette feuille de route, passées l'an dernier de 30 à 42 millions d'euros, éclatés en diverses actions, programmes et même missions. Il ne faudrait pas que ce soit « un coup de com' et puis s'en va ». Où en est-on de la mise en œuvre de cette feuille de route ? Les crédits de paiement de l'aide à la relance des exploitations agricoles, qui avait été doublée l'an dernier, sont en perte de vitesse (5,2 contre 7,1 millions d'euros). Je remarque avec satisfaction que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a effectué un focus thématique sur le service de remplacement, faisant siennes des recommandations que nous avons formulées avec Henri Cabanel pour le rendre plus attractif pour les exploitants. Nous sommes favorables à l'augmentation de l'incitation, *via* le crédit d'impôt. Mais en complément de cette intervention fiscale, quels autres outils voyez-vous pour en augmenter l'attractivité, tant du côté des agriculteurs que du côté des agents remplaçants ?

En somme, pouvez-vous nous donner une vision d'ensemble sur cette feuille de route, et nous rassurer sur le fait que son ambition est maintenue ? La mobilisation est-elle bien générale au sein des services de l'État ? Je pense à l'OFB, dont les contrôles stressent tellement nos agriculteurs qu'ils en arrivent, comme cela a été malheureusement le cas récemment, à commettre le pire ? C'est crucial pour notre agriculture et en particulier pour notre élevage, qui a beaucoup souffert ces derniers temps.

J'ajoute à propos de l'élevage, que sur l'aspect vétérinaire, nous nous étions félicités l'an dernier que les stages tutorés bénéficient d'un financement satisfaisant. On constate cette année une baisse de près d'un quart des crédits de paiement, pour un dispositif pourtant de bon sens et peu coûteux, permettant de lutter contre les déserts vétérinaires. Comment justifiez-vous cette baisse ?

Et enfin, je ne peux pas conclure sans dire un mot de la dramatique crise de l'influenza aviaire, qui a coûté plus d'1 milliard d'euros à l'État sur la saison 2021-2022, répartis en 300 millions d'euros d'aides sanitaires et en 800 millions d'aides économiques. Rapportée à ce milliard, la ligne budgétaire d'un million d'euros relative à la vaccination me semble bien peu abondée. Je comprends que les verrous au développement de la vaccination ne sont pas uniquement budgétaires, mais administratifs, mais n'y aurait-il pas moyen de donner un coup de pouce budgétaire à cet outil indispensable de prévention ?

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Je vais pour ma part vous interroger sur les forêts, confrontées à de nombreux défis, sur la recherche, indispensable pour assurer l'évolution de nos modèles, et enfin sur l'enseignement, qui devrait être le principal moteur du renouvellement des pratiques et des générations dans les années à venir.

Après une année marquée par une triste vague de feux de forêt, il est de notre devoir de ne plus traiter cet enjeu à la légère et d'avoir une réflexion nouvelle sur ces espaces et sur cette filière.

La question du renouvellement forestier est donc un sujet majeur. À ce stade, avez-vous une estimation du surplus nécessaire au renouvellement forestier à la suite des feux de cet été ? Est-ce qu'un premier bilan des aides consacrées au renouvellement forestier a pu être réalisé ?

De manière plus concrète, ces feux, qui ont dévasté des dizaines de milliers d'hectares en France durant l'été dernier, doivent nous conduire à repenser les forêts et le mode de gestion des forêts. Comment devons-nous replanter pour avoir des forêts adaptées au changement climatique, plus durables et moins à risque sur le plan des incendies ?

Est-ce qu'une réflexion est engagée au sein de votre ministère à ce sujet, notamment sur les questions de mixité au sein des forêts, thématique particulièrement documentée ?

Le président de la République a annoncé vouloir planter 1 milliard d'arbres d'ici à 2032. Avez-vous une estimation de cette nouvelle « grande annonce » ?

Les moyens et les effectifs de l'ONF suscitent logiquement toutes les attentions. Selon la trajectoire établie dans le contrat État - ONF 2021-2025 ajusté, les effectifs de l'ONF auraient dû diminuer de 80 postes en 2023. Les récentes annonces gouvernementales, que vous avez confirmées à l'Assemblée nationale mercredi dernier, semblent indiquer un renoncement à la suppression de ces postes. monsieur le ministre, est-ce que le contrat État - ONF 2021-2025 est maintenu malgré ce récent revirement de situation ? Ne serait-il pas plus logique de revoir ce contrat qui continue de prévoir des suppressions de poste dans le contexte actuel traversé par les forêts ?

Enfin, nous aurions aimé savoir plus précisément ce que permettront de financer les 10 millions supplémentaires accordés à l'ONF, en dehors des 3,3 millions fléchés sur la création de 60 postes. Alors qu'une affectation des moyens centrée sur l'agence de défense de la forêt contre les incendies (DFCI) d'Aix-en-Provence pour la zone Sud est évoquée, il paraît souhaitable d'avoir une réflexion plus globale, au bénéfice de l'ensemble des territoires forestiers.

Nous l'avons vu cet été, la prévention des incendies ne concerne plus seulement le sud de la France. La multiplication des épisodes de sécheresse et la hausse continue des températures concernent l'ensemble de nos territoires, ces critères doivent être pris en compte pour assurer une juste répartition des moyens.

Sur la recherche agricole, ensuite, j'ai interrogé à de nombreuses reprises vos différents prédécesseurs sur l'évolution du compte d'affectation spécial « Développement agricole et rural » (Casdar).

Le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles affecté au Casdar est toujours estimé à 126 millions d'euros, c'est-à-dire exactement au même montant que l'an dernier, malgré le dépassement systématique de ces recettes prévisionnelles, et malgré l'inflation qui rogne d'autant les moyens d'intervention. Vos services nous ont indiqué qu'un compromis avait été trouvé avec Bercy pour maintenir ce compte d'affectation spéciale, et que les montants qui se trouveraient au-dessus du plafond seraient mobilisés pour des « actions de type Casdar ».

Monsieur le ministre, ces accords ministériels ne sont pas suffisants, face à la multiplication des enjeux auxquels doit faire face la recherche agricole.

Depuis plusieurs années, nous demandons d'augmenter le plafond du Casdar au niveau réel des cotisations, et nous vous redemandons une transparence totale sur les reliquats des dernières années de ce compte d'affectation spéciale.

Alors que les instituts techniques sont obligés de redoubler d'inventivité pour trouver des moyens et des techniques adaptés au changement climatique, ils ont besoin, plus que jamais, de pouvoir programmer leur recherche sur plusieurs années, sans l'épée de Damoclès d'un arrêt de financement.

De façon plus générale, il convient de s'assurer que les instituts de recherche, et je pense en particulier à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), puissent exercer leurs missions malgré la hausse des charges qu'ils subissent comme tout le monde. Des évolutions sont prévues pour tenir compte de leur situation et permettre ainsi un fonctionnement normal de leur activité ?

S'agissant enfin de l'enseignement agricole, nous aimerions que vous reveniez plus précisément sur les spécificités du budget relatives à ce domaine : parmi les moyens supplémentaires affectés, lesquels relèvent de la hausse générale du budget de l'éducation et lesquels sont spécifiques à l'agriculture ?

Pour conclure sur une note un peu plus politique sur cette thématique, je considère que nous devons réellement nous poser la question du modèle agricole qui est enseigné dans les différents établissements.

Face à la multiplication des difficultés et des questionnements environnementaux – sécheresse, gestion de l'eau, utilisation des intrants –, et face aux problématiques propres au monde agricole – enjeux de la transmission, gestion des exploitations et de l'artificialisation face aux tentations d'installations énergétiques –, l'enseignement doit traiter de l'ensemble de ces enjeux pour avoir des agricultrices et des agriculteurs formés et prêts à affronter ces différents défis.

Enfin une toute dernière question, qui est issue des échanges, hier après-midi, avec votre Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises. Il nous a été indiqué que les aides compensatoires à l'explosion des factures énergétiques pour les exploitants agricoles sont uniquement calculées a posteriori et transmises dans un second temps. Pourtant, à cause de la très forte hausse des coûts énergétiques, qui concernent des filières variées – de l'élevage à la production nécessitant des chaînes de froid –, certains exploitants ne vont pas prendre le risque de démarrer leur production, pour ne pas mettre en péril l'ensemble de leur exploitation.

Ainsi, monsieur le ministre, est-ce qu'une réflexion est engagée pour permettre un mécanisme par anticipation, qui soulagerait directement les agriculteurs ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Le texte sur l'assurance récolte, Monsieur Duplomb, n'est pas passé au forceps, puisqu'à l'issue d'un débat parlementaire où les points de vue ont été exprimés, les positions du Sénat ont été largement reprises, y compris sur le règlement omnibus – en réalité, vous avez obtenu ce que vous demandiez. Et nous savions qu'il fallait un dialogue avec les filières, nous avons vu qu'il y avait des différences, et je ne veux pas nourrir les oppositions entre filière, car nous avons intérêt à ce que le système fonctionne pour tout le monde. Vous me dites qu'il faut crédibiliser la loi par le budget ; certes, mais il faut aussi crédibiliser le budget lui-même. Or, si nous avons une trajectoire autour de 680 millions d'euros dans le triennal, nous en sommes cette année autour de 560 millions d'euros, mais nous ne connaissons pas encore la réaction précise des agriculteurs. Le Président de la République a dit qu'on visait 600 millions d'euros dans le triennal, et que l'État couvrirait sur ses deniers les dépenses si elles allaient au-delà, jusqu'à 680 millions d'euros. Nous avons un travail à faire, de conviction après des agriculteurs, nous le savons bien, des arboriculteurs par exemple ont besoin d'être convaincus de la solidité du système.

Sur les calamités naturelles, nous avons accéléré, pour 12 départements, le processus de reconnaissance, donc de traitement. Les indemnités étaient versées en mars-avril, désormais ce sera début décembre pour les 12 départements concernés. J'ajoute que, pour le système prairial, la reconnaissance satellitaire fonctionne dans 90 % des cas, c'est une avancée parce que si l'on dit qu'on doit partout faire une enquête de terrain, les délais seront trop longs. Nous allons travailler avec les secteurs, et, en cas de désaccord, on regarde les différences, mais il est important de dire que le système satellitaire fonctionne, même s'il peut être amélioré – je fais la comparaison avec la météo : ce n'est pas parce qu'elle se trompe parfois, qu'on doit s'en passer toujours.

Nous réintégrons le TO-DE dans le budget et nous avons perspective à trois ans, cela ne vous donne peut-être pas entière satisfaction, mais c'est intéressant, cela donne plus de prévisibilité. Il faut regarder maintenant s'il y a des ajustements à faire pour les filières où la main-d'œuvre est un facteur déterminant de compétitivité.

Nous ajoutons 90 ETP à la police sanitaire, c'est là aussi un progrès, et nous devons, du fait du regroupement des effectifs, faire converger des cultures administratives qui sont loin d'être les mêmes, le tout en faisant davantage de contrôle. J'étais ce matin à Rungis, j'ai vu l'équipe de 36 contrôleurs, elle est significative et elle contrôle aussi bien à l'importation qu'à l'exportation. Je suis ouvert à ce qu'on regarde en détail la pertinence de l'affectation des agents compte tenu des risques et des besoins de contrôle, je crois que l'échelle pertinente n'est pas nécessairement départementale, il faut raisonner à l'échelle

nationale. En tout état de cause, je partage votre sentiment qu'il faut, à travers le contrôle des clauses miroirs en particulier, crédibiliser nos dispositifs vis-à-vis de l'extérieur.

Nous travaillons à la délégation des contrôles. Les scandales sanitaires, s'ils sont rares, sont, par définition même, scandaleux, mais nous ne devons pas perdre de vue que nous sommes les meilleurs pour la sécurité sanitaire des aliments, nous n'en rabattons pas – et c'est aussi pour cette raison qu'il faut contrôler l'application des clauses miroirs. Nous travaillons à la délégation des contrôles à des organismes bien précis, par exemple ceux qui contrôlent déjà des végétaux et qui ont le niveau d'expertise suffisant.

Est-on en situation de suradministration ? J'ai été surpris, en prenant mon poste, de l'effet que peut avoir un oubli, comme dans l'exemple que vous citez, Monsieur Duplomb : dans les dossiers de la PAC dont on parle, il n'y a pas de droit à l'erreur. C'est pourquoi nous mettons en place le droit à l'erreur, où l'administration peut même s'enquérir de savoir, ça s'applique dans l'exemple que vous citez, si l'agriculteur n'a pas oublié de cocher une case pour une aide qu'il obtient régulièrement, où l'agent de l'administration traite ces questions avec bienveillance. Cependant, si la superposition des règles peut effectivement alourdir les dépenses – c'est un ancien maire qui vous parle –, les lois « Egalim » fixent des objectifs et ne pénalisent pas lorsqu'on ne les atteint pas – c'est le cas, par exemple, pour les emballages plastiques. Il faut donc être très attentif à la transition, pour laisser le temps aux agriculteurs de s'adapter aux règles quand elles changent.

Face au mal-être agricole, Madame Férat, je crois que nous ne devons pas méconnaître que nous avons, collectivement, une responsabilité. Car si ce mal-être a des causes financières, il tient aussi à ce que la société dit des agriculteurs, en particulier les médias, il tient au regard que les agriculteurs sentent sur eux, aux critiques dont ils font l'objet, aux discours qui les font passer pour des pollueurs venus d'un autre temps. Nous ajoutons 12 millions d'euros pour faire face au mal-être agricole, il faut accompagner ces moyens pour dire aux agriculteurs qu'ils ont droit à des mesures pour améliorer leurs conditions de travail, mais aussi au répit, au remplacement, aux vacances – ce n'est pas une faiblesse, nous devons en faire la promotion.

Le plan de prévention se déploie, il est en place dans une cinquantaine de départements, j'ai piloté une réunion il y a deux semaines pour demander qu'il soit déployé complètement. Nous allons assouplir la procédure d'aide à la relance des exploitations agricoles et prévoir l'octroi du RSA en urgence. Les agriculteurs ne le demandent pas, mais cet octroi peut être utile en cas de chute soudaine des revenus. Nous devons nous assurer que les lois sur la revalorisation des retraites agricoles sont bien appliquées, je le demande aux préfets dans tous mes déplacements.

Dans le cas du suicide que vous citez, Madame Férat, où un contrôle avait précédé ce passage à l'acte fatal, j'ai diligenté une enquête administrative pour que l'on regarde comment s'était passé le contrôle. Il faut assumer la nécessité du contrôle, mais il faut aussi de la confiance dans les contrôles. Cela implique de maîtriser leur multiplication et aussi d'assurer que le contradictoire soit respecté, et il faut se garder de présenter toute erreur comme intentionnelle – même dans le contrôle, il faut une relation de confiance. Sur le cas particulier dont vous parlez, très douloureux, je pense à la famille de cet agriculteur et à ce qu'elle a vécu, ce drame pose la question du dialogue et de la confiance. Bien de fautes au regard de la réglementation tiennent à ce qu'on ne connaît pas toujours la loi, et chacun sait ici qu'elle est complexe. Je travaille avec le directeur de l'OFB, pour faire connaître les nouvelles règles de la PAC.

Sur les crédits vétérinaires, ensuite, la dotation n'a pas diminué mais le nombre d'étudiants a augmenté...

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis.** – Ce qu'il faut donc, c'est augmenter les crédits...

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Certes, nous en débattons en séance...

Nous avons un sujet sur la médecine vétérinaire en générale, un décret en attente peut régler des choses, nous en reparlerons.

S'agissant du vaccin contre l'influenza aviaire, j'essaie de prendre les décisions sous le regard des scientifiques, l'influenza repart du fait de la faune sauvage et de la migration et elle se développe dans les régions des couvoirs, nous allons devoir adapter nos mesures. Le vaccin a été autorisé en juin, la France, parmi quatre pays, s'est portée volontaire pour l'expérimentation ; les premiers éléments sont encourageants, nous aurons les résultats en janvier, et nous pourrons alors, si les résultats sont bons, adopter un plan de vaccination, qui ne vienne pas freiner l'export. Il va nous falloir, donc, procéder à la qualification du vaccin pour décembre, puis négocier avec les pays tiers les modalités d'export, ensuite définir notre stratégie vaccinale. J'ai espoir que passé cet épisode, on aura des solutions. Je salue le travail avec les organisations professionnelles dans les départements, qui se mobilisent jour et nuit, y compris pendant les jours fériés. La solidarité entre éleveurs, collectivités locales et services vétérinaires est exemplaire.

L'agroalimentaire est prioritaire pour éviter les coupures d'électricité éventuelles, mais les choses ne sont pas simples à définir précisément, dans la chaîne de la production agroalimentaire. Nous réunissons chaque semaine une cellule sous l'autorité de Matignon, avec le ministère de l'intérieur, pour examiner la situation par département et définir les priorités. Je vous confirme donc le principe de priorité du secteur, mais le déploiement n'est pas simple, la situation concrète dépendra de l'appel d'énergie et du réseau. J'étais dans votre département, Madame Férat, et il est clair que des coupures d'électricité n'auraient pas les mêmes conséquences dans toutes les filières alimentaires, je pense, par exemple, à la filière laitière. Des producteurs ont fait des appels d'énergie maintenant, en prévision, pour ne pas en avoir besoin lorsqu'il y aura le plus de risque de coupure, c'est un travail de responsabilité.

Il faut repenser la gestion de la forêt, Monsieur Tissot, vous avez raison de le dire, nous devons repenser la mixité, mais il faut aussi se mettre d'accord sur les perspectives, car la réalité des forêts est commandée par le climat et le sol. Il nous faut renforcer les moyens de la recherche, nous n'avons pas bien documenté les bonnes espèces, celles dont nous savons avoir le plus besoin désormais, car nous avons perdu la moitié du stockage carbone en forêt, et les attentes de la société ont changé. Attention cependant, il ne faudrait pas que les résineux deviennent le bouc émissaire, comme le maïs l'est devenu pour les champs, il faut documenter les choses précisément, par territoire.

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONF est fondé sur une trajectoire, il faut en débattre. La question des moyens n'est pas la seule, il y a aussi les objectifs, et nous ne devons pas oublier que nous avons élargi ses missions, ce qui va absorber une partie des 20 millions d'euros de crédits dont nous parlons cette année, et que les missions seront élargies encore avec la prévention des incendies.

J'ai dit que les recettes de la taxe affectée au Casdar au-delà du plafond seraient redéployés l'an prochain pour des programmes de recherche. Nous avons besoin de mobiliser des crédits sur la forêt, la mobilisation est d'ailleurs bien plus large que le compte d'affectation spéciale de mon ministère puisqu'il faut compter avec les 2,9 milliards d'euros de France 2030 pour les forêts et la transition agricole, pour déployer par exemple le plan protéines.

Quel est notre modèle agricole ? C'est une question pour la loi d'orientation sur le renouvellement des générations – et je crois que la question est plurielle, il faut savoir si l'on parle du ou des modèles agricoles. Il me semble que les critères d'un bon modèle agricole, ce sont la rémunération de l'agriculteur, l'adaptation au changement climatique et le côté durable pour les décennies à venir.

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis.** – Sur les filières élevage et chambres froides, il y aura des aides a priori, plutôt qu'a posteriori ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Nous serons dans une logique de guichet mais il y a de l'imprévisibilité. L'idée c'est de pouvoir s'assurer du principe de l'accord, mais c'est différent du financement a priori.

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis.** – Le problème, c'est qu'on demande au producteur de constater à l'avance un déficit qu'il ne connaît pas... cela n'incite pas à produire parce que l'éleveur qui lance sa chaîne de production sait qu'il aura les factures d'énergie à payer !

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Nous allons procéder comme nous l'avons fait pendant la crise sanitaire : la direction générale des finances publiques (DGFIP) sera chargée du paiement, avec une forme d'automatisme sur production de factures, donc a posteriori.

**Mme Sophie Primas.** – Au moins, vous allez lever l'incertitude sur l'éligibilité.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – J'aurai plus d'éléments à vous présenter lors du débat en séance plénière.

**M. Vincent Seguin, rapporteur.** – Je veux revenir sur la balance commerciale qui n'est excédentaire que grâce aux vins et spiritueux, ce qui veut dire qu'on a perdu du terrain sur toutes les autres productions. La « ferme France » a perdu partout de la compétitivité : ses normes pèsent trop, son coût du travail est trop élevé, des procédures compensatrices non pérennes rendent la prévision difficile, le nombre d'exploitations baisse. Qui plus est, nous surtransposons les normes européennes et nous contrôlons davantage notre production que celle qui entre sur notre territoire. Vous dites que vous allez faire respecter la clause miroir – est-ce à dire que les traités de libre échange n'auront plus lieu d'être ? À la commission des finances, nous sommes très inquiets de la perte de compétitivité : comment allez-vous faire entre les objectifs liés à l'écologie, au pouvoir d'achat et aux contraintes économiques ?

**M. Daniel Laurent.** – En amont de la visite du Président de la République aux États-Unis début décembre, nous avons souhaité, au nom de la commission des affaires économiques et du groupe vigne et vin, attirer son attention sur le règlement définitif du contentieux commercial aéronautique que subit de plein fouet la filière viticole. Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour nous soutenir.

Les dégustations gratuites de vin sont exonérées d'accises en l'absence de transactions commerciales. Cette tradition est remise en cause. Selon l'administration, cela représente entre 300 000 et 600 000 euros de droits exonérés. Quelle réponse apporter aux vignerons ?

La loi pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet dernier. Or, ses décrets d'application ne sont pas publiés : quand le seront-ils ?

Dans les zones insulaires atlantiques, des projets de transformation et de commercialisation à la ferme sont bloqués en raison de la loi Littoral, ce qui inquiète les agriculteurs inscrits dans le maintien des activités agricoles. Il faut que ces activités soient considérées dans le prolongement de l'acte de production : qu'en pensez-vous ?

Les producteurs de sel marin de l'Atlantique s'interrogent sur le projet de label bio pour le sel. Les négociations n'avancent pas et font apparaître des positions antagonistes de plusieurs pays de l'Union européenne. Les petits producteurs attendent des réponses concrètes, je ne peux me satisfaire de votre réponse du 3 novembre à une question écrite qui n'apporte aucun élément tangible.

Enfin, faute de vétérinaires, le maillage sanitaire est en péril, surtout dans la ruralité : que compte faire le Gouvernement ?

**M. Rémi Cardon.** – Habitant à proximité des hortillonnages dans la Somme, je vous parlerai des petites structures bios alternatives et urbaines, qui sont une manière de mettre un peu d'urbanité dans le monde agricole, de remettre au goût du jour des pratiques culturelles et de favoriser les connexions entre mondes rural et urbain. Elles contribuent indéniablement à la sécurité alimentaire, à la création de liens sociaux et à la lutte contre le changement climatique, et ses impacts économiques et environnementaux sont loin d'être négligeables.

Malheureusement, les dispositifs d'aide et de soutien sont encore trop liés à la surface exploitée.

Que comptez-vous faire pour que les nouvelles formes d'agriculture ne soient pas qu'une variable d'ajustement dans l'après-crise, mais au contraire un levier de la résilience des villes et de la transition écologique ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Le Gouvernement revient sur sa décision de supprimer des postes à l'ONF, mais il laisse à l'Office le soin de financer 20 postes sur son propre budget : comment comptez-vous qu'il le puisse, étant donné que le produit de ses ventes sera loin d'y suffire ?

Comment, ensuite, améliorer la gestion de la forêt privée, qui représente tout de même 12 millions d'hectares, contre 5 millions d'hectares pour la forêt privée ? Quid, en particulier, du financement des 11 ETP accordés au centre national de la propriété forestière (CNPF) ?

Je vous ai entendu sur le mal-être des éleveurs, mais quelles sont vos réponses concrètes, en particulier sur l'application des clauses miroirs ?



Enfin, qu'en est-il des traités de libre échange actuellement en négociation, par exemple le Mercosur, et ses menaces pour nos producteurs de viande bovine ? Qu'en est-il, enfin, sur la directive européenne sur les émissions industrielles, dite IED, actuellement au Parlement européen, qui inclurait les petits élevages de 150 unités de gros bétail (UGB) sous le régime des ICPE – ce qui serait autant de contraintes pour les éleveurs ?

**M. Fabien Gay.** – Vous êtes ministre de la sécurité alimentaire ; quelle conception en avez-vous pour signer à tour de bras des traités de libre échange qui encouragent la compétition déloyale, ainsi que le moins disant social et environnemental ? À quand le débat sur le CETA ? Pourquoi ne l'avez-vous pas inscrit à l'ordre du jour du Parlement quand vous étiez ministre en charge des relations avec le Parlement ? Quand est-ce que le Gouvernement le fera ? Nous avons adopté à la quasi-unanimité une proposition de résolution européenne dans ce sens.

Que pensez-vous, ensuite, du fait que les accord de deuxième génération, n'aient pas à être ratifiés par les parlements nationaux, mais qu'ils passent seulement dans la procédure de la Commission européenne, donc à bas bruit, quelles que soient leurs conséquences pour nos agriculteurs et nos éleveurs : êtes-vous favorable, comme ministre de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, à ce que tous les accords soient ainsi validés, comme on l'a vu la semaine dernière pour l'accord avec la Nouvelle-Zélande ?

**M. Franck Montaugé.** – Je veux vous parler de la problématique de l'eau, que nous connaissons bien dans le Gers et qui est très complexe, parce qu'il ne s'agit pas seulement d'une affaire d'investissement, mais bien d'une question qui concerne le territoire dans son ensemble et qui demande donc une démarche territoriale.

L'évaluation des projets territoriaux de gestion de l'eau, lancés en 2019, établit que cette approche collective est intéressante pour progresser à l'échelle des bassins hydrographiques, et pour éviter les blocages que l'on connaît aujourd'hui, alors que les agriculteurs ont besoin d'investissements et accéder à l'eau. Qu'en pensez-vous ?

Sur l'influenza aviaire, ensuite, je veux vous faire passer un message : celui de protéger les modes d'élevages autarciques, les petits, car s'ils disparaissent, ce sera dramatique – ces éleveurs sont des vecteurs d'image positive et de qualité pour les territoires et, que je sache, ils ne sont pas à l'origine de l'infection.

Enfin, comment allez-vous vous arranger sur la moyenne olympique qui renvoie aux règles de l'OMC et qui risque d'être un facteur d'incompréhension, donc de défiance, envers l'assurance ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Nos territoires, et particulièrement le mien, le Lot-et-Garonne, sont de plus en plus touchés par des épisodes de gel qui sont dévastateurs pour les cultures et qui provoquent des pertes importantes de récolte, comme c'est malheureusement encore le cas cette année avec les pruneaux ou les noisettes. Quel accompagnement de l'État les producteurs peuvent-ils attendre ? Compte-tenu du dérèglement climatique, ces aléas vont se produire plus fréquemment : quel cadre pérenne d'aide pour lutter contre l'irrégularité croissante des récoltes ?

Le stockage de l'eau, ensuite, ne relève pas de votre périmètre, mais l'avis du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire est essentiel sur cette question. Comment notre agriculture va-t-elle s'adapter aux déficits hydriques de plus en plus

fréquents ? Monsieur le ministre, quelle est votre opinion sur le stockage de l'eau par bassines ? De manière plus générale, comment lutter contre l'impact de ces dérèglements hydriques ? Estimez-vous qu'une mutation des cultures à l'horizon 2050 est inévitable, et si oui, comment peut-on s'y préparer ?

**M. Henri Cabanel.** – Votre prédécesseur avait rédigé une feuille de route sur la « prévention du mal être et l'accompagnement des populations agricoles en difficulté », nommé M. Daniel Lenoir, inspecteur général des affaires sociales au poste de coordinateur national, et prévu la mise en place d'une cellule dans chaque département : ces cellules ne sont pas toutes installées, pourquoi ce retard ? J'avais un amendement pour créer un observatoire, il a été jugé irrecevable. Il y a dix ans, l'actuel ministre de l'économie et des finances, qui était alors ministre de l'agriculture, annonçait déjà des mesures pour faire face au mal-être des agriculteurs : pourquoi les choses prennent-elles tant de temps ?

Sur l'installation, vous avez élevé le plafond d'exonération de droits de mutation lors des transmissions, mais nous avons un problème de foncier : les Safer manquent de moyens, même s'il y a des systèmes de portage financier régionaux comme nous en avons en Occitanie, j'en remercie la présidente Carole Delga. Les établissements publics fonciers (EPF) pourraient contribuer, qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Jacques Michau.** – Alors que nous allons discuter des crédits pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), je souhaite vous interroger sur les informations qui ont été diffusées lors de la récente réunion avec les organisations professionnelles agricoles. Les éleveurs de montagne, très inquiets, ont été surpris d'apprendre la non prise en compte des surfaces collectives pour la mise en œuvre de l'écorégime pour les exploitations transhumantes. Ces surfaces collectives représentent 430 000 hectares dans les Pyrénées, soit un quart de la superficie du massif. Cette mesure entraînerait des pertes financières conséquentes pour les 4 000 éleveurs transhumants, de l'ordre de 20 millions d'euros.

De même, l'introduction d'un critère de chargement plancher à 0,2 UGB par hectare parmi les critères d'entretien minimal pour la définition de l'activité agricole semble irréaliste en ce qui concerne les territoires pastoraux, car beaucoup ne permettent pas de supporter de tels chargements. Cette mesure nous paraît incompréhensible ; connaissant votre attachement au pastoralisme et à l'agriculture de montagne, qu'en pensez-vous ?

Ce projet de budget, ensuite, provisionne 1 milliard d'euros pour la gestion de la grippe aviaire. Les producteurs de palmipèdes, notamment en Occitanie, pourraient être exclus de l'aide compensatoire qui ne viserait que les producteurs situés en zone touchée directement. De nombreux producteurs et éleveurs ne pourraient donc y prétendre, alors qu'ils ont subi de lourdes pertes et qu'ils sont partiellement ou totalement dépourvus de production. En effet, leurs fournisseurs de canetons implantés dans l'Ouest de la France, n'ont pas pu les approvisionner car les entreprises Thibaud Caneton et Orvia ont vu leur population éradiquée du fait de la pandémie.

Envisagez-vous une extension de l'aide compensatoire pour que tout producteur, victime directement ou indirectement de l'influenza aviaire et indépendamment de sa localisation, accède à une même mesure compensatoire ?

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Les questions sur l'élevage étant très nombreuses, je vous invite à venir devant notre groupe d'études élevage, après le débat budgétaire.

La filière porcine bio est en surproduction, évaluée à 25-30 % de la demande, le marché allemand s'est tassé, le cours s'envole cette année, mais la filière n'est pas en bonne santé. La filière bio appelle à l'aide : quelles solutions, dans quels délais ? Pensez-vous à des aides d'urgence ou à un plan d'accompagnement ? Comment accompagner en particulier les éleveurs qui sont proches de la retraite ?

**Mme Amel Gacquerre.** – La situation des endiviers est particulièrement alarmante, parce que la production d'endives demande beaucoup d'électricité, c'est une question de survie pour cette filière qui représente des milliers d'emplois, alors que 30 % des producteurs renégocient leur contrat d'électricité. Ainsi, un producteur qui a vu passer sa facture de 150 000 à 300 000 euros depuis l'année dernière, devrait payer 800 000 euros l'année prochaine. Je sais que vous êtes à l'écoute, vous avez annoncé l'application d'un amortisseur électricité, mais c'est insuffisant pour les endiviers qui en sont à se demander comment passer les prochaines semaines : pouvez-vous envisager un soutien plus fort et plus pérenne aux productions plus énergivores, en particulier pour les endiviers ?

**M. Pierre Louault.** – Les contrôles se multiplient et pèsent bien davantage sur notre production que sur celle que nous importons, le rapport est de un à dix puisque 3 000 agents contrôlent notre production, et 300 agents les produits que nous importons. Monsieur le ministre, seriez-vous prêt à répartir ces agents de manière équilibrée ?

**M. Daniel Salmon.** – Quelle différence faites-vous entre la souveraineté alimentaire et l'autosuffisance alimentaire ? L'agriculture bio se soucie de la terre, elle est résiliente et à même de répondre aux défis du réchauffement climatique et de l'effondrement de la biodiversité, mais vous n'envoyez pas de signal fort dans sa direction, c'est dommage. Vous dites qu'en matière d'insecticides et de biocides, il n'y aura pas d'interdiction sans solution : cela m'inquiète un peu, car à partir d'un moment, il faudra bien choisir, non ? Que pensez-vous de la lutte pour éviter la disparition des pollinisateurs ? Enfin, quelle est la responsabilité de l'élevage intensif dans la grippe aviaire – le sujet est-il documenté ? Les petits éleveurs de plein air paient un tribut particulièrement lourd à la grippe aviaire, mais sait-on précisément leur rôle dans sa diffusion ?

**M. Bernard Buis.** – Dans la Drôme, 860 brebis ont été perdues cette année du fait d'attaques de loups, c'est dire que les attentes sont fortes sur le nouveau Plan loup. Elles vont jusqu'à la définition du seuil de 500 bêtes qui avait été fixé pour que l'espèce soit viable et, finalement, à la régulation du nombre de loups et à son classement comme espèce protégée dans la convention de Berne.

Ensuite, peut-on compter sur le chèque alimentaire pour l'an prochain ?

Enfin, le syndicat d'irrigation de la Drôme s'alarme de l'envolée du prix de l'électricité, les aides annoncées ne paraissent pas couvrir le surcoût : que pensez-vous pouvoir faire dans ce budget ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Le seuil de survie de l'espèce, fixé à 500 individus pour le loup, est atteint depuis longtemps puisque l'Office français de la biodiversité en dénombrait 921 en juin dernier. Dès lors, il faut contenir sa prolifération, ou

bien le prochain Plan loup 2023-2028 devra être un plan de sauvegarde des femmes et des hommes qui produisent notre alimentation, préservent et entretiennent notre environnement... Monsieur le ministre, quelles sont vos propositions pour lutter contre la surpopulation des loups qui menace le pastoralisme ? Il faut agir face à l'extension territoriale des loups. Devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 21 septembre dernier, vous avez dit que le statut du loup devait évoluer rapidement, compte tenu de la menace. Vous avez rappelé la nécessaire négociation européenne, en précisant que vous présenteriez à la fin du mois la position de la France : où en sont ces négociations pour obtenir le déclassement du loup d'espèce « super protégée » à « protégée » ? Lors d'une séance de questions d'actualité au Sénat, vous avez annoncé la création d'une seconde brigade loup : vos crédits prévoient-ils de financer ce projet important, ou bien comment allez-vous faire ?

Dans mon département, les éleveurs fromagers subissent eux aussi une importante augmentation de leur facture énergétique, à quoi s'ajoute l'augmentation des coûts de l'alimentation du bétail, de la conservation froide, de la livraison : quelles mesures de soutien pour ces éleveurs fromagers qui sont déjà durement touchés par la prédation des loups ?

**M. Serge Mérillou.** – La souveraineté alimentaire va devenir un problème de plus en plus important, à mesure que la France importe toujours plus et exporte toujours moins – avec des conséquences pour les agriculteurs, mais aussi pour les consommateurs, en particulier ceux qui ont moins de moyens et qui n'accèdent plus qu'à des produits de qualité médiocre parce qu'ils ne sont pas contrôlés.

Il n'y a pas d'agriculture sans eau, c'est particulièrement vrai dans le Sud-Ouest. Les grandes retenues collinaires permettent de réguler l'étiage des rivières et elles sont aussi au service de la biodiversité : nous en avons un bon exemple en Dordogne, avec la retenue d'eau due à l'installation d'un barrage il y a une vingtaine d'années. Alors, il faut avoir une vision positive de l'irrigation.

Enfin, sur le chèque alimentaire, peut-on travailler directement avec les organisations caritatives ?

**M. Yves Bouloux.** – Monsieur le ministre, êtes-vous prêt à aligner le calcul des retraites agricoles sur celui des salariés et des indépendants, c'est-à-dire sur les 25 meilleures années de revenus ?

**M. Sébastien Pla.** – Avec ce budget, on prend les mêmes mesures et on recommence, je ne comprends pas où est la trajectoire novatrice, ni quelle stratégie de développement agricole vous proposez dans le contexte très tendu que nous connaissons.

Les compagnies d'assurances seront-elles en mesure de mettre en œuvre l'assurance récolte l'an prochain ? Comment allez-vous régler la question de la moyenne olympique ? Je suis vigneron et prendrai mon exemple : après trois années de grêle et de gel, je serai à 20 hectolitres par hectare, je n'ai donc aucun intérêt à m'assurer...

Enfin, les abattoirs de proximité sont en grande difficulté : comment comptez-vous les accompagner ?

**M. Franck Menonville.** – Les amortisseurs que l'État met en place face à l'envolée du prix de l'énergie ne suffisent pas à certaines petites entreprises agricoles ; il y a des trous dans la raquette. Vous l'avez constaté dans mon département, avec un producteur de

pommes de terre qui payait l'électricité 70 euros le MWh et qui, malgré le dispositif de l'État, verrait sa facture quadrupler : que pensez-vous faire pour ces producteurs ?

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – J'évoquerai le renouvellement des générations de vétérinaires. Pour que le ministre de l'agriculture qui sera en poste en 2030 ne se retrouve pas dans la situation que connaît votre collègue de la santé en ce moment, il est nécessaire de prendre dès à présent les bonnes décisions.

Nous avons un projet en Nouvelle-Aquitaine, région où les filières animales sont très présentes et le problème sanitaire prégnant. La santé animale et la santé humaine sont indissociables : c'est le cœur du projet d'école vétérinaire à Limoges. Elle s'intitule One Health, une seule santé : ce n'est pas seulement une école, c'est tout un écosystème avec les praticiens vétérinaires, les formations médicales humaines, les écoles d'agronomie, les formations universitaires en biologie et en sciences de la vie et de la santé, les entreprises leaders du secteur.

Monsieur le ministre, êtes-vous prêt à accompagner ce projet et à lui donner les moyens nécessaires aux cotés de la région Nouvelle-Aquitaine ?

**M. Pierre Cuypers.** – La Commission européenne veut supprimer un herbicide, le Bonallan, dont la matrice active est la benfluraline ; les États membres avaient jusqu'au 4 novembre pour prendre position. Sachant que si ce produit est supprimé, il n'y a pas de substitution ; quelle est la position du Gouvernement ? Les cultures de l'endive, mais aussi de la chicorée et de haricots, en dépendent – celles des pommes également, et des pommes de terre.

Ensuite, l'usage des néonicotinoïdes sera autorisé l'an prochain pour la dernière année dans la culture de la betterave sucrière : qu'en sera-t-il ensuite, s'il n'y a pas de produit alternatif ?

**M. Laurent Somon.** – La filière féculière, qui entre dans les processus pharmaceutique et cosmétique, voit sa production baisser malgré une revalorisation des prix par les industriels, les surfaces vont passer de 23 500 hectares l'an dernier à 18 700 cette année. Allez-vous adopter des mesures conjoncturelles, une aide à la production, ou bien la filière peut-elle espérer une aide structurelle dans le cadre des éco-régimes, compte tenu de la production de protéine de pomme de terre ? Ou encore, pourra-t-elle, pour faciliter sa production, réutiliser des eaux chargées résiduelles issues des stations d'épuration, ou encore inclure ses équipements dans les programmes de modernisation des outils industriels ?

Ensuite, j'ai interrogé vos services sur les difficultés des producteurs d'endives, j'espère une réponse.

Enfin, que pensez-vous de la décapitalisation de l'élevage et des risques qu'il y aura demain sur les intrants dans les unités de méthanisation ?

**Mme Micheline Jacques.** – Vous avez annoncé dans votre propos liminaire une augmentation des crédits pour soutenir l'agriculture ultramarine et je m'en réjouis.

Le plan chloredécone 2021-2027 oriente plus particulièrement la recherche sur la compréhension de l'évolution de cette molécule dans la nature et les éventuelles méthodes de décontamination. Quelle place prévoyez-vous de faire à la diversification de la production ?

Que pensez-vous du colza pour l'usage de la chimie verte en vue de faire des outre-mer des territoires d'innovation ?

**Mme Sophie Primas.** – Une dernière question d'Olivier Rietmann, qui vous demande où en est le décret d'application de la loi du 23 décembre 2021, dite loi Sempastous, portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Sur les accords de libre-échange, il faut se mettre d'accord : on ne peut pas demander à être exportateur et refuser l'accès à notre marché ; soit on choisit d'être exportateur, soit de ne pas l'être – il faut accepter les règles du jeu et l'enjeu est alors du côté de notre compétitivité, mais on ne peut choisir la façon de commercer au gré de ce qui nous arrange. En réalité, la concurrence agricole est le plus souvent intracommunautaire, l'écart n'est pas d'abord le fait des accords de libre-échange. Chacun regrette la perte de souveraineté alimentaire française, mais on doit assumer notre capacité exportatrice, donc les règles du jeu.

Peut-on se contenter de viser l'autosuffisance alimentaire ? Mais quand le climat se dérègle, si vous produisez juste ce qu'il faut, comment faites-vous quand la récolte est moins bonne qu'attendue ? Vous n'avez aucune réserve, rien de côté ? Et quand un Poutine fait de l'alimentation une arme de guerre en bloquant les ports, il faut pouvoir donner à ceux qui manquent subitement – et qu'est-ce que vous penseriez d'un monde où ceux qui ont beaucoup, se contenteraient de produire pour eux-mêmes, sans échange, sans penser aux autres ? C'est le fond, on a besoin d'échanges – et il y a la méthode, il faut que les accords de libre-échange, la concurrence, soient régis par des règles loyales...

**M. Fabien Gay.** – On a toujours commercé, bien avant les accords de libre-échange ; les gens n'en peuvent plus de ce type d'arguments éculés...

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Les clauses de réciprocité n'étaient guère dans la culture de la Commission européenne, nous progressons. Nous veillons à ce que ces clauses figurent dans tous les accords, c'est un travail de longue haleine. Il faut porter le fer sur les clauses environnementales, on ne peut pas tout faire. Sur la méthode, il y a effectivement un sujet démocratique, car une fois que la Commission européenne a mandat de négocier, elle ne revient devant les États-membres que quinze jours avant la signature ; nous avons besoin de plus de temps et de débats. Quant au CETA, le débat n'est pas à l'ordre du jour parlementaire, demandez-le au ministre des relations avec le Parlement... Et je vous fais remarquer que, sur le fond, le CETA est plutôt favorable à nos intérêts commerciaux.

Le sujet de la prédation se pose à l'échelon européen ; nous parlons du guide interprétatif de la directive « Habitat ». Nous sommes en débat avec la Commission européenne et les autres États membres ; nous nous sommes exprimés et je peux vous dire que les points de vue ne sont pas les mêmes, c'est aussi parce que le problème n'est pas le même partout sur le continent... Dans l'immédiat, il faut se mettre d'accord sur le comptage, rétablir de la confiance. Cependant, je tiens à préciser que personne n'a dit qu'à 500 loups on fermerait le ban, il a été simplement écrit que c'était un objectif. Ensuite, nous devons simplifier le prélèvement : les modalités de tir, les équipements, les éléments administratifs sur les délais de financement de la prévention, sur l'indemnisation. Je sais que l'élevage est menacé, en particulier le pastoralisme. La désespérance de l'éleveur est terrible après l'attaque de loups, il en va aussi de la diversité. L'élevage participe à la biodiversité, on ne peut tout sacrifier. Il faut documenter ces éléments, mieux connaître la cohabitation du

pastoralisme et des loups. Quant à la deuxième brigade loups, elle est pré-positionnée dans les Pyrénées, il faut former les louvetiers, et préciser les choses dans le Plan loup.

Il y a besoin d'eau en agriculture, c'est certain, et le dérèglement climatique, chacun doit l'entendre, va conduire à des arythmies de pluviométrie ; on va donc passer de périodes où il y aura trop d'eau, à d'autres où l'on en manquera, il faut s'organiser. Ce qui est désespérant dans le projet actuellement contesté, c'est qu'il s'articule avec un projet de territoire où l'on a réduit les produits phytosanitaires, et où on est même passé d'une consommation de 20 à 13 millions de cube d'eau, c'est vertueux pour la consommation d'eau. Qui plus est, des associations qui ont signé le protocole protestent aujourd'hui. Or, je crois qu'il faut être clair : une fois le projet territorial négocié puis signé, une fois les recours juridiques épuisés, le projet doit être appliqué, il faut être de bonne foi. Il faut regarder à quoi servent les ouvrages et celui dont on parle est certes utile à l'irrigation, mais aussi au maintien des étiages, à la lutte contre les inondations, à la lutte contre les incendies, à l'alimentation en eau potable. Il faut faire attention aux discours, je dis que le retour à l'état de nature est mortifère, c'est la mort de l'agriculture, un retour de dix mille ans en arrière – ce qui ne veut pas dire que le dérèglement climatique ne va pas nous conduire à abandonner des cultures sur certains territoire. Et dans ce passage, on a besoin de construire du collectif.

Le chèque alimentaire, on lui demande tout : gérer la précarité, donner un accès à une alimentation de qualité, aider à la transition de filière... c'est trop. D'où l'idée qu'on peut avancer via les banques alimentaires, dans la restauration collective, pour faire découvrir la diversité et la qualité alimentaires ; ça peut être intéressant en particulier pour des jeunes qui en sont éloignés, en tout cas plus intéressant qu'un chèque qui se dépensera au supermarché.

Les décrets d'application de la loi dite Sempastous sont au Conseil d'État depuis le mois d'aout, il en a délibéré ce jour et c'est pourquoi la presse s'en fait l'écho.

La dégustation gratuite des vins n'est pas un sujet législatif, il relève de l'administration des douanes.

Le bio est l'un des modèles alternatifs, il n'est pas le seul. Vous dites, monsieur Cardon, qu'il faut remettre un peu d'urbanité dans le monde rural – mais je vous le demande : et si l'on remettait un peu de ruralité et d'urbanité dans le monde urbain ? Il faut prendre garde aux injonctions, surtout lorsqu'on s'adresse à des gens dont on ne paie pas bien l'effort. C'est mon avis personnel, mais je crois qu'il faut laisser tout le monde faire son chemin, je crois que des modèles sont plus compliqués que d'autres et qu'il faut du temps à la transition, mais qu'il n'y a pas d'un côté les bons, et de l'autre les méchants.

Je veux dire à M. Cuypers que, sur la benfluraline, le délai pour la position des États membres est au 12 décembre prochain.

Ensuite, sur les néonicotinoïdes, on ne peut pas dire qu'on en sort, mettre des moyens pour en sortir, s'engager sur un calendrier, puis repousser tout le temps le calendrier en ajoutant des délais. Ils sont autorisés l'an prochain, l'échéance est en 2024. Il va se passer des choses en 2023, l'Inrae présentera des résultats, et nous recherchons des solutions alternatives, mais il y a bien un moment où l'interdiction s'appliquera.

**Mme Sophie Primas.** – Monsieur le ministre, nous devons, conformément à vos engagements pris ailleurs, lever notre réunion. Je propose que vous répondiez par écrit aux autres questions, et que vous reveniez devant nous au mois de janvier.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Sur le guichet des compensations du coût énergétique et l'idée qu'il y a des trous dans la raquette, par exemple pour les endiviers, je crois que nous avons les mêmes informations, parce que nous travaillons tous avec les filières. Nous ajusterons le dispositif, pour être au plus près des besoins.

**Mme Sophie Primas.** – Les questions sont posées, nous comptons sur vous pour les 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 05.*

**Mercredi 16 novembre 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 16 h 30.

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Christophe Béchu, ministre chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Alors que le Sénat vient d'adopter très largement le projet de loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables, cette audition arrive à point nommé pour apprécier l'effort budgétaire et fiscal consenti par le Gouvernement en faveur de notre transition énergétique et, plus largement, écologique.

Car réduire nos émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030, pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, cela suppose une action sans précédent dans plusieurs secteurs économiques essentiels : l'énergie, le logement et la mobilité. C'est aussi d'une conception plus durable, tout en étant réaliste, de la ville et de la ruralité et, plus largement, de l'urbanisation, dont nous avons besoin.

Notre commission ayant déjà entendu la ministre de la transition énergétique Agnès Pannier-Runacher à deux reprises, en juillet et en octobre derniers, sur la flambée des prix, les énergies renouvelables et la sécurité d'approvisionnement, je vous propose que nous axions votre audition sur les crédits liés à la rénovation énergétique, à la précarité énergétique, aux mutations sociales et territoriales, qui vous reviennent.

En 2020 et 2021, le Gouvernement a alloué à l'énergie 14 milliards d'euros sur les 110 milliards du Plan France relance et 12 milliards d'euros sur les 30 milliards du Plan France 2030. Ce sont des sommes considérables, qui ont vocation à soutenir la rénovation énergétique ou la mobilité propre. Or, cette année, les autorisations d'engagement sont inférieures de 25 % aux montants globaux annoncés : y a-t-il une difficulté d'exécution ?

Autre sujet majeur, le Gouvernement propose de créer un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, doté de 1,5 milliard d'euros. Or, dans le même temps, il n'a prévu aucune autorisation d'engagement pour deux fonds existants, institués à l'initiative de notre commission, suite à la loi « Énergie-Climat » de 2019 : le premier vise les



fermetures de centrales nucléaires et le second l'accompagnement social de leurs salariés. Qu'entendez-vous faire sur ces sujets ?

S'agissant de la rénovation énergétique, le projet de loi finances adopté par l'Assemblée nationale prévoit un ciblage du taux réduit de TVA à 5,5 % applicable, en supprimant l'éligibilité des travaux dits « indissociablement liés ». Or, ce taux réduit constitue très clairement le premier des leviers publics de la rénovation énergétique, puisqu'il atteint 4,5 milliards d'euros, soit trois fois plus que les crédits alloués à Ma Prime Rénov'. N'est-il pas inopportun de le remettre ainsi en cause ?

Pour ce qui concerne la conversion automobile, le commissaire chargé du marché intérieur, Thierry Breton, a reconnu les difficultés économiques, mais aussi sociales, du « tout électrique » d'ici 2035. Or, la prime à la conversion, dispositif de reprise des véhicules anciens, est moins utilisée que le bonus automobile, dispositif de soutien aux véhicules neufs. De plus, les critères d'éligibilité à ces deux dispositifs sont de plus en plus excluants pour les véhicules thermiques ou hybrides. Ne faudrait-il pas revenir à davantage de pragmatisme ?

Ma deuxième série de questions porte sur la politique que vous conduisez.

Pour ce qui concerne les objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN), vous n'êtes pas sans ignorer l'importance que ce sujet a pris dans les territoires et au Sénat au cours des derniers mois. Je ne vous poserai qu'une brève question à ce sujet, puisque vous serez prochainement entendu dans le cadre de la mission conjointe de contrôle constituée par le Sénat sur cette thématique lors d'une audition dédiée.

Lors de votre prise de fonctions au sein du Gouvernement, vous aviez laissé la porte ouverte – en tout cas, un peu entrebâillée... – pour des adaptations au cadre juridique de « ZAN », que nous savons désormais mal taillé par endroits. Nous avons pu échanger plusieurs fois à ce sujet. Mais nous constatons avec surprise que nous sommes maintenant en novembre 2022, que les conférences des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont déjà dû rendre leur travaux, que la révision des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) s'amorce et que, pourtant, nulle évolution notable du « ZAN » n'a pour l'instant été annoncée par le Gouvernement. Comment expliquez-vous cet état de fait, alors que le Parlement, les collectivités et l'ensemble des parties prenantes sont prêtes à dialoguer avec vous pour rendre la loi et les décrets plus efficaces ?

D'autre part, vous savez que le financement du « ZAN » sera le nerf de la guerre : sans moyens pour la réhabilitation du bâti, le recyclage des friches, la renaturation, et sans adaptations de la fiscalité, nous ne pourrions pas basculer vers un modèle du « ZAN » qui soit économiquement viable. À part une mesure relativement anecdotique concernant l'exonération de la taxe d'aménagement sur les sites dépollués et renaturés, et l'annonce du « fonds vert » aux contours pour l'instant assez flous, nous n'y voyons pas clair.

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Je ne vais pas faire de propos introductif pour laisser plus de place aux questions, d'autant que mon périmètre ministériel est si large que la présentation de nos actions serait probablement redondante avec celles que vous en ont fait les ministres délégués.

Un mot, cependant. C'est la première fois, en 20 ans, que le pôle « Environnement » ou « Écologie » ne perd pas d'effectifs, alors qu'il a perdu en moyenne

1 000 agents par an, en incluant les Agences de mon ressort. Cet effort vaut pour la totalité du quinquennat, nous renforçons nos effectifs y compris compte tenu des mouvements au sein de la Société du Grand Paris une fois qu'elle aura terminé ses travaux.

Certaines de vos questions, Madame la Présidente, ne relèvent pas de mes attributions ministérielles, par exemple celles relatives aux centrales nucléaires, qui concernent Agnès Pannier-Runacher, au titre de la transition énergétique.

Sur le fonds vert d'accélération de la transition écologique, je me réjouis que la Première ministre ait retenu mon idée, qui est de faire confiance aux territoires. Le fonds a d'abord été pensé à 2 milliards d'euros ; nous y avons ajouté 500 millions d'euros, pour financer tout projet favorable à l'environnement. Les demandes seront à transmettre directement aux préfets, il n'y aura pas d'appel manifestation d'intérêt ni d'appel à projet ; nous avons listé des items, la liste peut encore changer. L'idée est de soutenir tout projet utile contre le réchauffement climatique ou bon pour la biodiversité – nous sommes larges, cela va des projets qui luttent contre l'érosion du trait de côte à la rénovation des lampadaires, ou à des mesures de protection contre les feux de forêts. Pour l'année 2023, le niveau des crédits de paiement tient compte de la certification des services faits. J'ai voulu un dispositif souple pour que les élus s'en saisissent, la ventilation aura lieu dans les préfetures, en fonction de la population, l'idée étant que toutes les collectivités territoriales puissent en bénéficier.

La voiture électrique est un dossier assurément industriel, mais nous devons prendre garde à certains angles morts. En particulier, il faut prendre en compte la masse des véhicules, car plus un véhicule est lourd, plus grande est son empreinte carbone – pendant son usage, mais aussi pour sa fabrication elle-même, nous devons raisonner en cycle de vie, il faut tout prendre en compte, la taille des batteries, la pollution par les pneus et les freins, c'est ce à quoi tend la norme Euro 7. Des études montrent avec grande précision des seuils à partir desquels l'électrique devient véritablement avantageux, et nous devons bien voir aussi que l'inaction a un coût très important – en réalité, chaque dixième de degré compte en matière de réchauffement climatique. Nous devons avancer en prenant en compte tous les paramètres : si nous nous équipons à l'électrique par des importations massives, nous n'aurons rien fait pour l'environnement et nous aurons perdu beaucoup d'emplois. Les États-Unis viennent d'annoncer un plan qu'ils présentent comme vertueux, assorti d'une politique protectionniste : il faut y répondre ; le leasing, en particulier, doit être ciblé pour défendre notre industrie. Le problème que nous avons aussi, c'est le manque de véhicules électriques d'occasion. Le reste à payer est trop important quand bien même les aides atteignent 15 000 euros, parce que les véhicules électriques neufs coûtent souvent plus de 30 000 euros, surtout que les constructeurs européens sortent beaucoup de SUV électriques. Il faudra, je crois, miser sur leetrofit, c'est-à-dire sur le changement de moteur, du thermique à l'électrique, cela évite de reconstruire la voiture, c'est une filière à structurer pour accompagner la transition. Enfin, il faudra prévoir un prêt à taux zéro « faible émission », pour aider les ménages à s'équiper. Il y a en France environ 1 million de véhicules électriques, sur un parc de 40 millions de véhicules, mais ils représentent 13 % des immatriculations en 2021 : c'est le signe que l'équipement progresse.

S'agissant du « ZAN », j'ai reçu hier le rapport des agences d'urbanisme relatif au décret de nomenclature, dont vous aviez déploré qu'il avait été pris sans concertation et qu'il était contraire à ce que vous aviez décidé en commission mixte paritaire. Lorsque vous m'avez alerté, j'ai demandé aux préfets de suspendre toute décision jusqu'à ce qu'avec les agences d'urbanisme consultées et les élus concertés, nous soyons parvenus à une nouvelle écriture du décret. Vous m'aviez dit qu'on ne pouvait imputer sur le compte des régions des

grands projets nationaux comme les lignes à grande vitesse (LGV) ou des centrales nucléaires, car cela avantagerait les régions qui ont accueilli ces équipements, au détriment des autres. Je vous annonce que nous allons faire un compter à part de ces grands projets nationaux – reste à s’entendre sur la définition de ces projets. S’il est clair que les LGV ou le canal Seine Nord-Europe en font partie, où passe la limite ? Et faut-il compter à part les grands projets régionaux ? Faut-il, comme on me le demande dans le nord de la France, ne pas compter du tout les projets nationaux dans la trajectoire d’artificialisation du pays ? Là, je ne suis guère d’accord, personne ne peut nier qu’on a artificialisé davantage les cinquante dernières années qu’en cinq siècles, et cela ne s’explique pas seulement par la croissance démographique... La question de l’artificialisation des sols doit être prise très au sérieux, parce qu’il en va des nappes phréatiques, des capacités de captage du carbone, des réserves foncières pour l’activité industrielle...

Restent, cependant, deux questions. D’abord, celle des territoires ruraux, qui ne doivent pas perdre toute capacité d’artificialisation ; nous réfléchissons à une sorte de garantie rurale, qui n’empêche pas toute construction, mais l’idée qu’on n’appliquerait pas le ZAN en dessous d’un certain niveau de population n’est pas raisonnable si l’on veut avoir une trajectoire vertueuse. Ensuite, il y a la question de la marge de décision régionale dans le cadre du Sradet, la crainte étant pour certains territoires de se voir imposer des décisions. Le système, tel qu’il a été pensé et tel qu’il est au point d’arrivée de vos discussions avec les députés, c’est que l’application d’une règle aveugle de « la division par deux, pour tout le monde », serait injuste parce que celui qui a déjà beaucoup artificialisé obtiendrait plus de droits à continuer que les territoires plus vertueux, et aussi parce qu’on fermerait la porte à toute coopération entre les territoires. Dès lors, si l’on veut territorialiser, il faut le faire à une échelle suffisamment large pour répartir les droits. Cependant, des régions ne veulent pas avoir à assumer l’impopularité de tels arbitrages et elles se tournent vers l’État pour décider, cela ne me paraît pas choquant. Quoiqu’il en soit, je vous associerai à la réécriture du décret du 29 avril dernier, j’espère que nous y parviendrons d’ici fin année. Il faudra probablement un texte législatif et ce serait bien que nous y parvenions six mois avant les prochaines sénatoriales, cela éviterait de perturber ces élections.

**M. Daniel Gremillet.** – Quelques questions sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie », dont j’ai la charge.

Ma première question concerne la fiscalité énergétique. Cette année, si la fiscalité énergétique baisse de 14 %, les dépenses fiscales liées au programme 174 baissent également de 4,5 % par rapport à 2020. Plusieurs évolutions fiscales, introduites dans le projet de loi de finances par l’Assemblée nationale, me semblent problématiques : se focaliser sur une baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d’électricité (TICFE) sans prévoir celle de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) est curieux ; conditionner les réductions de taxe foncière aux critères de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) est prématuré ; ne pas intégrer pleinement le biogaz, l’hydrogène bas-carbone, le bioéthanol et le biogazole à la taxe incitative relative à l’utilisation d’énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT) est regrettable ; enfin, remettre en cause les redevances hydroélectriques alloués aux collectivités est inacceptable. Le Gouvernement est-il disposé à revenir sur ces dispositions au Sénat ?

Ma deuxième question porte sur Ma Prime Rénov’. Si cette prime est montée en puissance, tant dans son montant que pour ses bénéficiaires, elle exclut encore très largement les propriétaires-bailleurs et les copropriétaires. En 2022, ils n’ont représenté que

3 000 primes versées et 160 engagées, sur un total de plus 450 000. C'est totalement insuffisant : comment remédier à cette difficulté ?

Ma troisième concerne le chèque énergie. Son montant, entre 50 à 250 euros, est bien trop faible face à la hausse des prix des énergies. Un chèque spécifique est envisagé dans le cadre du collectif budgétaire. Quel pourrait être son niveau, ainsi que les ménages concernés ? Et le Gouvernement envisage-t-il de prolonger les chèques carburants et fioul l'an prochain ? Cela constituerait un signal positif pour les ménages les plus précaires, notamment ceux isolés en zones rurales.

Ma dernière question a trait aux crédits de la mission, sur lesquels j'ai au moins trois sujets de préoccupation.

Tout d'abord, le montant provisionné pour le projet d'enfouissement StocaMine est-il suffisant, sachant qu'un contentieux est en cours et pourrait retarder les opérations ?

Plus encore, la revalorisation des moyens humains et financiers de l'Ademe, engagée sur cet exercice, sera-elle reconduite et amplifiée sur le prochain, car on sait que le rythme d'attribution du Fonds chaleur renouvelable ne permet pas d'atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et que le personnel de l'Ademe peine à instruire les projets présentés dans le cadre des Plans France Relance et France 2030 ?

Enfin, pour la deuxième année consécutive, les crédits attribués aux associations en charge de la qualité de l'air diminuent : pourquoi persévérer dans cette voie contreproductive pour la décarbonation de notre économie ?

**M. Claude Malhuret.** – Les transports sont l'une des principales sources d'émissions de gaz à effet de serre, leurs émissions ont même progressé de 9 % depuis 1990. Dès lors, le véhicule électrique est une des meilleures chances pour limiter ces émissions. Une première mine de lithium pourrait ouvrir en 2028 à Echassières, dans l'Allier, ce qui permettrait de produire des batteries en France. Quelles actions le Gouvernement entend-t-il mener pour que l'ensemble de la chaîne de valeur soit développée en France ?

**Mme Valérie Létard.** – Je m'étonne que les discussions et les réflexions sur le « ZAN », qui se sont intensifiées depuis le début de l'année 2022, n'aient pas encore abouti à ce que le Gouvernement propose des évolutions législatives ou réglementaires. Sur de nombreux points, il y a consensus parmi les acteurs pour adapter le cadre existant : on sait par exemple que la nomenclature des sols artificialisés n'est pas satisfaisante, qu'il faut mieux prendre en compte la renaturation, que le calendrier sera difficilement tenable, ou encore que le traitement des « grands projets » nationaux et européens doit être affiné.

Le Sénat vous a alerté sur ces points depuis le mois de mars dernier, voire depuis l'examen du texte de la loi « Climat et résilience » en 2021... Vous aviez indiqué avoir demandé à vos équipes de retravailler mais, pour le moment, rien n'a abouti. Or, les collectivités sont dans l'embarras, car les régions et intercommunalités sont, elles, bien tenues de se débrouiller dès maintenant pour intégrer le « ZAN » à leurs politiques et leurs documents d'urbanisme. Malgré tous ces flous préjudiciables, les délais sont là et elles sont tenues d'avancer sans connaître les règles définitives...

Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous dire clairement ici, au Sénat, sur lesquels de ces points vous êtes prêts à apporter les adaptations nécessaires ; et surtout, dans quels délais ?

Quoiqu'il en soit, notre assemblée est, elle, prête à formuler des propositions, y compris législatives. Cela fait plusieurs mois que notre mission conjointe de contrôle y travaille, et nous déposerons en décembre une proposition de loi pour adapter le cadre du « ZAN », nous pourrions y travailler avec vous.

Notre assemblée a adopté à une large majorité, il y a deux semaines, un amendement au projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, porté par l'ensemble des membres de notre mission conjointe pluri-partisane. Cet amendement crée une « enveloppe nationale » destinée à « traçabiliser » l'artificialisation des sols résultant des « grands projets », tout en ne les faisant pas peser sur les enveloppes des collectivités, soit un compter à part dont vous avez parlé. Cette mesure est essentielle à la bonne application du « ZAN » car, sans elle, des cibles de réduction de l'artificialisation de l'ordre de 85 ou 90 % en dix ans s'imposeront aux collectivités. Nous avons échangé au préalable avec le Gouvernement, qui s'était déclaré – y compris publiquement – plutôt favorable à faire évoluer le traitement des grands projets. Cependant, nous avons reçu un avis défavorable du Gouvernement à cet amendement. Pouvez-vous nous confirmer aujourd'hui que le Gouvernement, et votre ministère spécifiquement, soutiendra cette mesure votée par le Sénat et la fera aboutir au cours de la navette ?

Un mot, enfin, sur Action Logement, dont nous avons parlé avec Olivier Klein. Nous vous demandons, Monsieur le ministre, de veiller à préserver Action Logement, c'est un outil de paritarisme, pas une agence de l'État. Nous comptons sur vous pour maintenir les outils du logement à la française.

**M. Pierre Cuypers.** – Vous avez la responsabilité de la chasse et, comme vous le savez sans doute, la plateforme de pétitions du Sénat a été utilisée par nombre de concitoyens pour demander l'interdiction de certaines pratiques qu'ils jugent contraires à leur sensibilité et à l'idée qu'ils se font du bien-être des animaux sauvages – quand, pour d'autres, et ils sont les plus nombreux, ces modes de chasse font pleinement part de leur mode de vie ou ont un fort caractère patrimonial. Quel est votre vision de ces débats ?

Comment allez-vous avancer, et avec nous, pour apaiser les esprits afin que chacun soit respecté et reconnu dans sa sensibilité ou dans ses traditions ?

**M. Rémi Cardon.** – Notre bloc communal est en souffrance. Méprisé, pressé et sommé de faire toujours plus avec toujours moins, de combler les vides laissés par le désengagement progressif de l'État dans les territoires ; il n'est plus désormais, à vos yeux, qu'un poste de dépenses que l'on devrait limiter.

Avec la poursuite de votre processus d'érosion de la fiscalité locale par la suppression de la taxe d'habitation, la réduction de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la future suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), nos collectivités sont victimes d'une recentralisation de leurs ressources. Ce processus s'appuie sur une philosophie néolibérale qui ne croit pas à l'efficacité pour l'action publique de la décentralisation, comme si les élus locaux n'étaient pas aptes à gérer les finances publiques.

Si l'enveloppe nationale consacrée à la dotation globale de fonctionnement (DGF) est en légère augmentation, les modalités de calcul de sa répartition entraînent des inégalités inacceptables pour tous les maires et élus municipaux qui se battent au quotidien pour faire vivre leurs communes. Plus d'argent c'est bien, le répartir équitablement c'est encore mieux.

Quelque 17 800 communes ont vu leur DGF reculer tous les ans durant le premier quinquennat. Cette situation inacceptable frappe en majorité les plus petites communes : entre 2021 et 2022, 9 380 communes de moins de 500 habitants ont connu une baisse de DGF. De plus, les niveaux de dotation par habitant vont du simple au quadruple, pour des communes de mêmes strates dans les mêmes EPCI : c'est incompréhensible pour toutes celles et ceux qui œuvrent au quotidien au service de la ruralité, dans des conditions de plus en plus difficiles. Aujourd'hui, l'inflation du coût de l'électricité exerce une pression intenable sur le budget des collectivités. Malgré les efforts consentis par ces dernières pour mettre en place des plans de sobriété, tout en assurant la continuité des services publics, l'augmentation des charges énergétiques menace leur équilibre budgétaire et la bonne tenue de leurs finances.

Allez-vous enfin changer de braquet et organiser une péréquation horizontale plus forte, synonyme d'équité entre territoires ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – La TFCE relève de ma collègue Agnès Pannier-Runacher, je vous invite à vous rapprocher d'elle pour les questions relatives aux taxes sur l'énergie.

Cette année, Ma Prime Renov' a aidé 11 000 propriétaires bailleurs, nous atteindrons peut-être 13 000 propriétaires bailleurs aidés sur 630 000 logements. C'est très faible mais nous avons tenu à inclure les propriétaires bailleurs, eu égard à l'enjeu de la rénovation thermique et parce que bien des propriétaires n'ont qu'un seul bien et comptent dessus, par exemple pour leur retraite. Nous avons des marges de progrès, sachant que notre pays compte 20 millions de logements classés « D » à « G » sur 30 millions de logements, nous devrions donc rénover 750 000 logements par an pour tenir les objectifs que nous nous sommes fixés à l'horizon 2050. Cependant, il faut se demander s'il ne faudrait pas mieux cibler les passoires thermiques, ce que nous ne faisons pas puisque l'aide actuelle n'est pas fonction de l'efficacité des mesures prises, dès lors qu'il n'y a pas de DPE à l'entrée et à la sortie du dispositif, ce qui permettrait de mesurer le progrès ; en revanche, il est faux de dire que Ma Prime Renov' n'aiderait à rénover que 2 500 passoires thermiques sur 600 000 logements aidés. Ce chiffre de 2 500 correspond aux logements rénovés qui ont fait l'objet d'un audit attestant qu'ils sont ensuite entrés dans une classe donnant lieu à une surprime. Cette démarche n'a rien d'obligatoire et, dans les faits, on ne sait pas précisément combien de passoires thermiques nous rénovons, sur les 17 % de logements que l'on peut considérer comme des passoires thermiques.

Sur le chèque énergie, je confirme que nous assumons 15 % de la hausse des prix de l'énergie là où, sans intervention, ils auraient doublé ou triplé. Nous assumons aussi de réserver cette protection à environ la moitié des Français, car cela nous paraît plus juste que d'en faire bénéficier toute la population, à cause du coût que cela représenterait pour les finances publiques, donc des actions que nous ne pourrions plus faire, et parce que ce serait une subvention aux énergies fossiles. Pour le carburant, nous entendons cibler les grands rouleurs, ceux qui n'ont pas le choix de prendre leur voiture ; cela représenterait une dizaine de millions de personnes, c'est en discussion à Bercy.

StocaMine relève du sujet très sensible de l'enfouissement des déchets et le projet dépendra de notre ambition. Nous avons travaillé avec le président de la Communauté européenne d'Alsace et nous envisageons une trentaine de millions d'euros pour cette année, et pareil pour l'an prochain, ce qui inclut les coûts de travaux et de surveillance. Nous nous adapterions si une décision de justice intervenait.

L'Ademe va voir ses effectifs progresser de 25 emplois, le fonds chaleur est pérennisé à son niveau du plan de relance, soit 520 millions d'euros – il faut compter aussi, incidemment, que les prix élevés de l'énergie accélèrent le retour sur investissement des équipements en réseaux de chaleur.

Les agences de l'air voient leurs crédits reconduits, à ma connaissance, et ce montant va être complété par une partie des amendes que l'État a dû payer pour non-respect de ses obligations en matière de pollution de l'air. Ces crédits devraient donc augmenter l'an prochain.

La chasse est un sujet de passion où le débat devient de plus en plus difficile, où toute nuance paraît exclue dès lors qu'il faut être soit d'un côté, soit de l'autre. Je revendique, pour ma part, le droit à la nuance et à la recherche du compromis ; c'est la condition du vivre ensemble – à priver les autres de liberté, on ne fait plus vivre la diversité, qui est une richesse. La plateforme sénatoriale a suscité de l'émotion de tous les côtés. Vous savez que mon ministère s'est saisi de la sécurité de la chasse, des accidents récents ayant montré la nécessité de prendre des mesures. Nous avons soutenu la proposition de loi du sénateur Jean-Noël Cardoux pour supprimer l'engrillagement en Sologne, qui donne lieu à des parties de balltrap sur animaux vivants plutôt qu'à de la chasse. Ce texte vise à ce que les clôtures ménagent un espace de 30 centimètres au sol et qu'elles ne dépassent pas 120 centimètres de hauteur, pour en finir avec les 4 000 kilomètres de remparts infranchissables qui ont été érigés en Sologne depuis une trentaine d'années. Reste que la chasse demeure une question sensible, avec de nombreux sujets comme le demi-jour sans chasse, la pollution au plomb du fait des balles... je suis disposé à venir en parler avec vous dans une audition spécifique.

L'ouverture prochaine d'une mine de lithium dans l'Allier est une très bonne nouvelle, elle aurait la capacité suffisante pour fabriquer 700 000 batteries, ce qui représente près de la moitié des 1,3 million de véhicules que nous fabriquons aujourd'hui en France. On ne peut se contenter de passer à l'électrique si c'est pour faire fabriquer nos batteries à l'autre bout du monde. Cette mine est donc très encourageante ; il faut continuer dans cette direction et chercher encore ailleurs sur notre territoire. La sortie des énergies fossiles, c'est bon pour le climat et cela peut l'être également pour les droits de l'homme, dès lors qu'on ne dépendra plus de pays qui n'en n'ont pas la même conception que nous... Et vous avez raison, il faut faire un effort particulier sur les transports, secteur où la transition est la moins amorcée, alors qu'ils représentent la moitié des émissions de gaz à effet de serre.

J'entends votre exaspération de ne pas avoir de réponse sur le « ZAN » depuis le mois de mars, Madame Létard. Je plaide cependant la clémence pour la période qui va du mois de mars au 4 juillet, où j'ai pris mes fonctions... J'ai organisé un temps d'échange avec plusieurs d'entre vous le 29 août, j'ai dit que nous associerions les parlementaires et les collectivités territoriales et que nous consulterions les agences d'urbanisme. J'avais posé le délai de mi-novembre – nous y sommes. J'ai le rapport des agences d'urbanisme depuis hier soir sur mon bureau ; je vais partager avec vous ses conclusions pour modifier le décret. Je vous confirme que le Gouvernement entend co-construire les modalités du « ZAN », notre idée étant de présenter un ensemble cohérent. Or, des régions nous demandent un compter à

part pour des projets régionaux, pour accompagner des projets économiques, et il faut définir ce qu'est un projet d'envergure nationale : une grande usine de batteries entre-t-elle, par exemple, dans cette catégorie ? On me demande de sortir les pistes cyclables du champ de l'artificialisation : est-ce oui ? C'est sur tout cela que nous devons nous mettre d'accord, ou bien nous sortirons de la discussion avec un défaut de concertation... J'espère que nous parviendrons à une position complète à la fin de l'année.

**Mme Valérie Létard.** – Vous êtes le bienvenu pour en parler quand vous voulez, nous avons des propositions.

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Je prends connaissance du rapport des agences d'urbanisme, et je reviens vers vous.

J'ai reçu hier les dirigeants et toutes les organisations syndicales d'Action Logement. C'est un acteur clé du lien entre emploi et logement, avec ses 19 000 salariés et près d'un tiers des logements sociaux de notre pays, financeur à 80 % du nouveau plan national de rénovation urbaine, entre autres. Une émotion factuelle, qui n'a rien à voir avec la position du Gouvernement, tient à ce que l'Insee, sous le contrôle d'Eurostat, considère qu'il faut reclasser Action Logement dans le périmètre des administrations publiques locales, avec pour conséquence qu'il lui faudrait une dérogation pour continuer à emprunter – ce qui tuerait tout simplement notre secteur du logement. J'ai assuré hier mes interlocuteurs de notre soutien ; nous avons initié l'écriture d'une convention quinquennale qui donne des perspectives, il n'y a donc nul bras de fer avec le Gouvernement. Si Action Logement devait être réintégrée dans le périmètre des administrations publiques locales, nous pourrions lui accorder aussitôt la dérogation d'emprunter, mais ce serait difficilement compatible avec la trajectoire de Maastricht pour nos finances publiques, donc pas une bonne nouvelle pour nos logements ni pour leur rénovation thermique. Il y a aussi d'autres sujets périmétriques, nous en parlerons.

Sur la DGF, Monsieur Cardon, je me souviens de l'époque où, alors vice-benjamin du Sénat, j'avais vu la DGF être diminuée... par un gouvernement socialiste ! La plus grande débudgétisation, c'est d'avoir privé les collectivités territoriales de 12 milliards d'euros ; il faut avoir un peu de mémoire politique. Les impôts que nous avons supprimés, nous les avons compensés, voyez la taxe d'habitation – et regardez aussi le détail, la suppression de la CVAE a des biais, sur le lien entre activité économique et territoire, mais pas sur le niveau de compensation. Les collectivités seront gagnantes car la négociation a fait qu'elle sera compensée par de la TVA, qui est plus dynamique. Du reste, si nous n'entendons pas les régions se plaindre aujourd'hui face à l'inflation, c'est en partie dû au fait que la CVAE y ayant déjà été remplacée par la TVA, elles ont vu leurs recettes progresser de 9,1 %...

**M. Serge Babary.** – L'augmentation de la facture énergétique touche aussi les chambres de métier et de l'artisanat, qui pilotent les centres de formation des apprentis (CMA) ; leur facture s'alourdirait de 15 millions d'euros l'an prochain. Or, nous ne parvenons pas à savoir, et ce n'est pas faute de poser la question, si le réseau consulaire pourra bénéficier de l'amortisseur électricité. Monsieur le ministre, cet amortisseur s'appliquera-t-il au réseau consulaire ?



La flambée du coût de l'énergie met aussi en péril le fret ferroviaire, avec le risque de transfert sur le routier. Quelles mesures compte prendre le Gouvernement pour préserver ce mode de transport ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Le fonds « vert », à 2 milliards d'euros, paraît bien insuffisant, rapporté aux 12 milliards d'euros d'investissements « climat » qui devraient être réalisés par les collectivités chaque année, selon un récent rapport de l'Institut de l'économie pour le climat. Or, les collectivités ont un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre des politiques de transition écologique, et sont un moteur pour les entreprises ou les citoyens. Les recettes de la contribution au service public de l'électricité s'élèvent à 30,9 milliards euros : Monsieur le ministre, ne pensez-vous pas qu'il faudrait plus de moyens au fonds « vert » ?

La Commission européenne, ensuite, a prolongé d'une année le glyphosate, suite au désaccord entre les experts des 27 États membres. La France, dans les négociations européennes, a obtenu le statut d'État rapporteur en 2019 au sein d'un groupe de travail dédié ; elle a échoué dans cette tâche, puisque cette prolongation du glyphosate contredit la stratégie européenne pour la biodiversité et la stratégie « de la ferme à la fourchette », laquelle prévoit de réduire de moitié l'utilisation des pesticides d'ici 2030.

Monsieur le Ministre, quelle a été la position de la France dans ces négociations européennes ? Pensez-vous que les financements publics pour la recherche d'alternatives sont suffisants ?

J'aimerais, ensuite, vous rencontrer sur un sujet précis concernant l'après mine dans mon département, où votre prédécesseur avait pris un engagement que j'aimerais vous voir tenir.

**Mme Sylviane Noël.** – Je vous alerte sur les difficultés de l'industrie automobile qui est électro-intensive : les entreprises vont voir le prix de leur électricité tripler, bon nombre d'entre elles n'y résisteront pas – et si l'on veut continuer à produire des véhicules dans notre pays, il faudra accompagner cette industrie.

Ensuite, le Gouvernement a annoncé que le filet de sécurité concernerait 22 000 communes, mais le ministre des comptes publics nous a dit que seules 9 000 communes seraient concernées : quel est le bon chiffre ?

**M. Patrick Chaize.** – Mon collègue Pierre Cuypers ayant tiré avant moi, il ne me reste que cette question sur la chasse : comment comptez-vous gérer ce dossier – une loi est-elle en préparation pour l'année prochaine ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – L'amortisseur des prix de l'énergie concerne toutes les structures, Monsieur Babary. La répartition est simple : le bouclier pour les moins de 10 salariés, l'amortisseur pour les autres et le guichet pour les électro-intensifs. Il ne faut pas désindustrialiser le pays, Bercy pilotera directement le guichet et nous ne savons pas encore combien d'entreprises seront concernées.

Sur le fret ferroviaire, nous nous inspirons, avec Clément Beaune, des excellents rapports que le Sénat a consacrés au sujet. Il y a la question de la taille des plateformes, des systèmes d'accroche des wagons, du nombre de sociétés qui interviennent ; nous manquons

de wagons et de place sur les plateformes. En tout état de cause, la SNCF va être concernée par le guichet énergie, la question est examinée.

Le fonds « vert » inclut les 300 millions d'euros pour le recyclage et représente 1,7 milliard d'euros de crédits nouveaux – et la DETR ne baisse pas. Ces chiffres ne seraient pas à la hauteur des besoins pour les collectivités territoriales, Monsieur Tissot ? Je suis bien d'accord avec vous pour dire qu'elles sont un maillon indispensable, mais il nous faut un outil de dialogue commun. C'est pourquoi j'ai demandé aux associations de collectivités territoriales de proposer des maquettes de « budgets verts », qui ne soient donc pas dictées par Bercy mais écrites par les collectivités territoriales, avec l'idée de pouvoir les appliquer dans un an – il nous faut un modèle commun, plutôt que chacun avance dans son coin.

Le glyphosate est un sujet européen, dont la résonance est forte au ministère de l'agriculture. Je prends acte qu'il n'y a pas de majorité qualifiée parmi les États membres pour sortir du glyphosate à la fin de cette année, comme nous l'espérions. La France demande la sortie la plus rapide, en soutenant la recherche pour des alternatives. Mettons-nous assez d'argent dans la recherche ? Je ne le sais pas précisément, n'étant pas en charge de ce dossier, mais il y a une chose que je sais, c'est qu'il n'y a plus de doute sur le caractère nocif du glyphosate.

Sur l'après mine dans votre département, Monsieur Tissot, je suis tout à fait disposé à vous recevoir.

S'agissant du « filet de sécurité » pour les communes que nous avons mis en place cette année et que vous avez précisé au Sénat, Madame Noël, on a apparemment surestimé la perte d'épargne brute que subiraient les collectivités et nous avons placé une porte d'entrée dans le dispositif – avec le seuil d'une perte brute de 15 % – trop étroite, ce qui fait que nous ne dépenserions pas tous les 430 millions d'euros prévus pour ce filet. Fort de ce précédent, l'Assemblée nationale vient d'adopter un nouveau filet, avec un seuil à 25 % qu'il faudrait peut-être affiner. Je sais que le sénateur Husson propose de supprimer toute porte d'entrée et de faire prendre en charge la moitié du surcoût, cela ne serait pas forcément juste. Il faudrait donc peut-être baisser le seuil, par exemple à 10 %. En tout cas le Gouvernement n'a pas pour intention de ne pas dépenser l'enveloppe prévue – mais il ne faut pas non plus que des collectivités creusent leur pertes pour bénéficier du filet de sécurité, attention à ne pas pénaliser la bonne gestion.

Enfin, sur la chasse, je ne sais pas s'il y aura une loi ; plusieurs questions relèvent du domaine réglementaire, il faut voir comment avancer.

**M. Serge Mérillou.** – Le budget de l'Office national des forêts (ONF) progresse légèrement, mais les inquiétudes sont fortes avec la suppression de 95 postes prévue pour l'an prochain, et 500 suppressions planifiées par le contrat d'objectifs et de performances 2021-2025. Notre rapport sur les feux de forêt demande de revenir sur ces suppressions et vous avez dit, le 29 octobre, qu'il n'y aurait aucune suppression de poste l'an prochain : le confirmez-vous, et quelle est la trajectoire sur les cinq années à venir ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – L'ONF voit ses crédits progresser de 10 millions d'euros ; le schéma d'emplois prévoyait la suppression de 80 postes. Je ne peux guère vous répondre à la place de mon collègue de l'agriculture de qui relèvent les emplois à l'ONF. Avec Marc Fesneau, nous sommes battus pour qu'il n'y ait aucune suppression de postes l'an prochain, je ne peux

pas imaginer qu'on supprime des postes quand on annonce tant de plantations et qu'il faut entretenir les forêts pour prévenir les incendies – la forêt publique est d'ailleurs mieux entretenue, puisqu'elle représente le quart de la forêt française, mais moins du vingtième de celle qui a brûlé cette année...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Vous êtes ministre de la planification et s'il y a un domaine où l'outil de la planification est pertinent, c'est bien la rénovation thermique des HLM. Nous avons chiffré ce chantier jusqu'en 2050 ; les sommes nécessaires sont gigantesques. L'Union sociale de l'habitat (USH) a demandé 500 millions d'euros par an pour la rénovation thermique, c'est la somme que le plan de relance avait prévue pour deux ans et qui a été entièrement consommée en un an. Votre projet de budget prévoit 200 millions d'euros : c'est dire qu'on va accumuler du retard – pourquoi ne pas aller plus loin en la matière ?

Sur l'aménagement du territoire, ensuite, nous ne voyons pas d'outils nouveaux ni de stratégie, alors qu'une politique ambitieuse en la matière devrait accompagner le « ZAN ». Car si les capacités foncières se rétractent sans planification, il y aura désertification, et vous savez bien que les entreprises ne peuvent attendre longtemps les décisions de localisation. Ne faut-il pas mieux planifier le foncier disponible pour les entreprises ?

Enfin, le fonds « friches » se retrouve-t-il bien dans le fonds « vert », et quel en sera le circuit de décision ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Le parc social est en meilleur état que le parc privé, notre principal problème pour la rénovation thermique des logements collectifs concerne les copropriétés, le verrou est juridique puisque, pour rénover, il faut la majorité des voix des copropriétaires. De fait, il y a deux fois plus de passoires thermiques dans le privé – 18,8 % – que dans le parc public – 9,5 % –, ce qui représente cependant 460 000 logements du parc public à rénover, c'est effectivement considérable. Le dispositif « deuxième vie » est un levier fiscal d'accompagnement, mais il faut aussi regarder dans un angle mort dont on ne parle guère, les bâtiments des collectivités territoriales et de l'État : ils couvrent 380 millions de m<sup>2</sup> ce qui, pour une rénovation à 1 000 euros le mètre carré, représente... 380 milliards d'euros : on voit bien que devant de tels défis, il faut innover.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Nous avons des propositions en la matière...

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – L'aménagement du territoire, ensuite, s'appuie sur les documents contractuels que l'État signe avec les élus ; il n'est donc plus défini par le haut. Il faut de l'émulation entre les territoires et un accompagnement de leurs choix. Cela dit, il faut effectivement préserver de la capacité foncière, d'où le « ZAN », parce que si l'on ne réindustrialise pas, notre transition écologique sera hypocrite puisqu'elle fera produire à l'autre bout du monde ce que nous consommerons.

Le préfet répartira les crédits du fonds « friches », sur le modèle des dotations, Dsil et DTER. Faut-il une commission sur modèle de la DETR ? Nous en débattons avec l'AMF.

**Mme Patricia Schillinger.** – Vous avez annoncé récemment un fléchage de 50 millions d'euros pour un programme de recherche sur l'adaptation des forêts au

changement climatique, ceci, selon vos termes, « pour avoir la forêt la plus résiliente possible, pour capter et piéger du carbone, pour avoir des stratégies intelligentes en termes de plantation, d'exploitation et de suivi. » Qu'en est-il plus précisément ? Peut-on espérer voir mettre fin à la « malforestation » – ces rangées serrées de pins alignées, sans lumière, que l'on rencontre dans le Limousin ou dans le Morvan ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Ces 50 millions d'euros viennent du plan France 2030. Nous constatons que notre forêt progresse mais qu'elle est moins efficace en stockage carbone, c'est le plus gros écart que nous constatons dans notre stratégie nationale bas carbone (SNBC) – et ceci, parce que notre forêt est victime du réchauffement climatique. Il faut donc renforcer sa résilience, c'est l'objectif des 50 millions d'euros que nous confions à l'ONF pour examiner précisément quelles sont les essences à planter, selon les territoires, et définir les stratégies de biodiversité. Il y a aussi un sujet sur l'utilisation du bois, qui est un matériau biosourcé. Il faut se méfier de l'idée fixiste consistant à dire qu'il ne faut rien couper, il faut au contraire entretenir la forêt, en faire quelque chose. Ensuite, le type d'essence à planter dépend de la stratégie et des sols, la nature dicte bien des choses.

**Mme Martine Berthet.** – Des questions, d'abord, sur le loup : que pensez-vous de sa protection à tout prix, alors qu'il entraîne la disparition d'autres espèces de faune, par exemple le mouflon, ou encore la disparition du pâturage de nos alpages pourtant bénéfique à la protection de l'environnement ? Pourquoi, alors que nous en serions à près de 1 000 loups, un nouveau seuil de 2 500 loups est sorti du chapeau pour la viabilité de l'espèce, quand on parlait jusqu'ici d'un seuil de 500 individus ? Quelle est votre position sur le déclassement d'espèce « ultra protégée » à « protégée », dans la convention de Berne ?

Sur les zones à faible émission (ZFE), ensuite, quelles aides prévoyez-vous pour aider les collectivités locales à changer, comme c'est le cas des agglomérations chambériennes et aixoises, leur bus de transport public ? Les touristes seront-ils concernés ? Quid de l'accès aux soins médicaux pour la population des territoires ruraux voisins ? Comptez-vous aider les entreprises de travaux publics à changer leurs véhicules, alors que des alternatives n'existent pas toujours ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – J'ai réuni, pour la première fois, les 43 présidents d'intercommunalités et maires des villes concernés par les ZFE ; nous avons abordé les questions que vous me posez. Les réponses déjà apportées sont diverses ; à Strasbourg, par exemple, une dérogation est accordée 24 fois par an ; à Reims, les véhicules de secours et de travaux publics sont sortis de la liste... Nous avons décidé de nous revoir deux fois par an, il faudra lancer une campagne d'information pour souligner l'enjeu de santé publique, nous ne voulons pas prendre des décisions qui auraient pour conséquence de diminuer le service, il faut avancer avec souplesse.

Le dernier comptage de loups indique que nous en serions à 921 individus et je n'ai jamais entendu parler d'un nouveau seuil à 2 500. Le seuil de 500 loups était l'ambition initiale du premier plan national, qui arrive à échéance. Nous avons plusieurs sujets à régler, depuis les chiens de berger jusqu'à l'indemnisation, en passant par la simplification des tirs de prélèvement et l'équipement des louvetiers... Nous avons une mission commune avec le ministère de l'agriculture et nous regardons ce que font nos voisins européens. Et nous constatons, avec vous, l'émotion que suscite l'arrivée du loup à mesure qu'il entre dans de nouveaux territoires, il faut y répondre et bien ajuster notre politique publique.

**M. Bernard Buis.** – Monsieur le ministre, le Président de la région Auvergne-Rhône-Alpes a exprimé cet été sa volonté de supprimer les subventions destinées aux zones Natura 2000, pour compenser au secteur agricole le recul des crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Or, en Auvergne-Rhône-Alpes, 13,3 % du territoire sont classés en zone Natura 2000, ce qui représente 938 443 hectares ; 260 sites sont protégés, dont 47 sites dédiés à la préservation des oiseaux, de leurs lieux de reproduction, des haltes migratoires et zones d’hivernage, et 213 sites consacrés à la conservation des habitats naturels. Une telle décision mettrait donc en péril cette biodiversité ainsi que les emplois dédiés à l’animation et à l’entretien de ces sites.

Monsieur le ministre, que pouvons-nous faire pour préserver l’avenir financier de ces zones Natura 2000, essentielles au regard des enjeux essentiels de préservation de l’environnement et de notre territoire ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Votre région a effectivement une position originale sur les crédits des zones Natura 2000 qui relèvent surtout de l’Europe, mais je veux croire que quand on aime sa région, on préserve les territoires remarquables qui la composent. La dotation de biodiversité progresse de 25 %, ce sont des compléments pour accompagner les parcs naturels régionaux.

**M. Fabien Gay.** – Vous dites que le bouclier tarifaire à 15 % éviterait un triplement des tarifs de l’énergie, mais le calcul est bien plus complexe et moins avantageux que vous ne le présentez, et les 15 % d’augmentation vont peser pour beaucoup de ménages. L’Ademe, face à ces difficultés, a suggéré de tripler le chèque énergie : y êtes-vous prêt, pour aider les ménages en difficulté ? Et êtes-vous disposé, dans ces conditions, à défendre l’idée qu’il faut interdire les coupures d’énergie aux ménages précaires ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – La France est le pays où les tarifs d’électricité ont le moins augmenté, c’est factuel, nous limitons l’augmentation et nous prenons en compte les plus fragiles. Je n’ai pas lu l’étude de l’Ademe à laquelle vous faites référence, elle est sur mon bureau et je vais le faire – je vous répondrai alors.

**Mme Guylène Pantel.** – Comment le fonds « vert » sera-t-il fléché vers le chantier de la transition écologique ? Quelle sera son articulation avec la DETR ? Vous dites que ce fonds « vert » sera réparti en fonction de la démographie, mais pour un département comme la Lozère, qui compte 76 000 habitants, ce serait la double peine ! Quelles mesures d’accompagnement du « ZAN » pour les petites communes rurales ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Ma présentation du fonds « vert » a été succincte, sa répartition ne se fera pas sur un critère simplement démographique. En réalité, nous allons faire 13 enveloppes régionales, puis la répartition départementale se fera en fonction de plusieurs critères. L’année 2023 sera l’année « zéro » : notre objectif est de faire simple et de dépenser les crédits prévus. Je le répète, nous sommes larges, les projets peuvent consister à planter des arbres, à déminéraliser, à faire des corridors pour la biodiversité, et la mobilisation du fonds « vert » est compatible avec d’autres crédits. La question, ensuite, c’est mieux articuler les subventions dans leur ensemble et la transition écologique.

Sur le « ZAN » dans les petites communes rurales, ensuite, je trouve inspirants les travaux du sénateur Jean-Baptiste Blanc sur les outils financiers pour atteindre le ZAN. Il faut

non seulement aider à dépolluer, mais aussi renchérir le coût de l'artificialisation. Or, plus la règle sera stricte, plus grand sera l'encherissement des terrains qui vont devenir constructibles, il ne serait donc pas choquant que des droits de mutation transfèrent une partie de ce profit. D'une manière générale, dans les chantiers de la transition écologique annoncés par la Première ministre, il y a le chantier transversal de la fiscalité : il est décisif, parce qu'il peut conduire à des oppositions frontales, si l'on augmente partout la pression, mais aussi parce qu'il sert à orienter l'action, par exemple en allégeant l'impôt sur ce qui est vertueux, comme le recyclage, la seconde main, les transports en commun, et en l'accentuant sur ce qui l'est moins, comme l'artificialisation des sols.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Ce qui manque pour la forêt, c'est l'éco-conditionnalité, il faut la mettre en place. Nous n'avons pas parlé de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP), comment comptez-vous y associer les élus ? Ensuite, des prescriptions du code de l'environnement posent des difficultés pour les travaux en forêt pourtant nécessaires à l'entretien de la forêt : comment comptez-vous lever ces obstacles ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Je m'attendais aussi à ce qu'on m'interroge ici sur les Zones de redynamisation rurale (ZRR) qui arrivent à échéance. Je recevrai le Parlement rural le 25 novembre sur les ZRR, ce sera l'occasion de parler avec l'Association des maires ruraux de France, en particulier des suites à donner aux rapports sénatoriaux en la matière, je pense à celui de Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau.

Sur les aires protégées, la France s'apprête à défendre à la COP 15 de Montréal l'objectif de 30 % d'aires protégées sur terre, 30 % sur mer, avec 10 % de zones à protection renforcée. Nous conduisons avec le Costa-Rica une coalition qui compte 112 pays ; en ce moment même, Bérangère Couillard s'efforce d'élargir cette coalition en parlant à ses homologues de la COP 27. Nous avons pris de l'avance en France, en particulier avec les PNR et les zones Natura 2000, vous avez raison de souligner qu'il y a des injonctions contradictoires, par exemple, quand on demande de débroussailler la forêt pour l'entretenir mais qu'il faut protéger les nidifications. J'ai demandé des propositions de conciliation, et je devrai trancher ; c'est un travail de dentelle.

Je vous rejoins aussi sur l'éco-conception : il faut aller plus loin. Sur les véhicules électriques, par exemple, on peut recevoir jusqu'à 15 000 euros de primes sans autre obligation que de conserver le véhicule deux ans. Il faudrait que ce soit plus long, ou bien on risque d'aider les filières de revente, au bénéfice de nos voisins et au détriment de l'éco-conception. Même chose lorsqu'on utilisera la finance carbone pour la reforestation ; il faudra poser des conditions d'accompagnement.

**M. Yves Bouloux.** – En dépit de l'opposition des députés, le Gouvernement a profité de l'article 49-3 pour rétablir les contrats dits de Cahors dans le projet de loi de finances pour 2023 : qu'en pensez-vous ?

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Les contrats de Cahors n'existent plus, ils consistaient tout de même à aller chez le préfet signer un document expliquant qu'on allait être vertueux dans la gestion des finances publiques... Nous avons dit aux associations d'élus que nous ne proposerions pas de dispositif vexatoire – d'autant que, si les contrats de Cahors faisaient bien sur le papier, ils n'ont rapporté que 40 millions d'euros d'amende, ceci au prix d'une forte perte de confiance pour les collectivités territoriales... Nous avons supprimé le dispositif d'entrée ; il y a une

attente légitime de confiance des collectivités territoriales et, du côté du Gouvernement, de montrer à Bruxelles que nous sommes bien sur notre trajectoire de finances publiques – donc ce serait bien, en CMP, de revenir sur l'article 23 du projet de loi de finances, qui peut heurter les associations d'élus...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je me dispense de commentaire, mais la notion même de contrat où l'État ne s'oblige pas comme les collectivités territoriales, cela nous laisse toujours un peu pantois... En tout état de cause, vous vous remercions pour vos réponses.

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

*La réunion est close à 18 h 25.*

**Mardi 22 novembre 2023**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 00.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport pour avis présenté par Jean-Pierre Moga sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Nous examinons aujourd'hui les crédits de la mission interministérielle pour la « recherche et l'enseignement supérieur » (Mires), dans le cadre du périmètre suivi par la commission des affaires économiques depuis désormais plusieurs années.

Au total, en 2023, les crédits de la Mires devraient s'élever à 31,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 30,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse respective de 6,3 % et 5,1 % par rapport à l'an dernier. Derrière cette hausse globale de crédits, nous pouvons distinguer deux tendances : l'une de long terme, à savoir la mise en œuvre de la trajectoire pluriannuelle prévue par la loi de programmation de la recherche (LPR) ; l'autre récente, mais qui pourrait perdurer, le début de la mise en œuvre des mesures compensatoires liées au dégel du point d'indice des fonctionnaires, à l'inflation, à la hausse des prix des consommables et des coûts de l'énergie.

Concernant la mise en œuvre de la LPR, la trajectoire prévue par ce projet de loi de finances (PLF) pour 2023 est conforme à la trajectoire budgétaire votée par le Parlement en 2020, avec une hausse prévue de 400 millions d'euros sur l'ensemble de la Mires, dont 226 millions d'euros pour le seul programme 172, qui finance entièrement ou en partie les principaux organismes de recherche de notre pays.

La trajectoire d'emplois prévue par le PLF 2023 est également conforme à la LPR, avec une hausse de 650 emplois prévue dont 237 emplois pour les opérateurs relevant

du programme 172. Sur les trois dernières années, cela représente une hausse cumulée de 2 000 emplois.

Comme les années précédentes, les effets de la LPR sont amplifiés par les moyens alloués aux programmes et aux organismes de recherche au travers des programmes d'investissements d'avenir (PIA) et du plan France 2030. Pour vous donner un exemple concret, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) bénéficiera d'une hausse de 90 emplois financée par le volet microélectronique de France 2030, ce qui est une bonne chose.

Si la dispersion des crédits dédiés à la recherche et à l'innovation ne facilite pas le travail de contrôle parlementaire, nous commençons tout de même à constater des effets positifs sur le budget, le recrutement et les activités des organismes de recherche.

Depuis deux ans, j'ai pris l'habitude de vous dire que je n'auditionne que des « dirigeants heureux », je dois reconnaître que, cette année, je les trouve plutôt « heureux, mais soucieux ».

En effet, ce PLF 2023 est marqué par la hausse des prix et des coûts de l'énergie, dont les répercussions sont importantes et sous-estimées.

En 2020, le Sénat avait attiré l'attention du Gouvernement sur le fait que la trajectoire budgétaire prévue par la LPR était calculée en euros courants, et non en euros constants, c'est-à-dire sans prise en compte de l'inflation. À l'époque, il nous avait été répondu que l'inflation était une donnée économique qui appartenait au passé. Force est de constater que la situation que nous vivons depuis plusieurs mois nous donne raison.

Concrètement, si nous comparons les trajectoires budgétaires de la LPR en euros courants et en euros constants pour les années à venir, cela conduit à des écarts prévisionnels à la baisse de 50 millions d'euros pour 2023, 120 millions d'euros pour 2024, 200 millions d'euros pour 2025, 300 millions d'euros pour 2026 et 400 millions d'euros pour 2027 si aucune mesure n'est prise d'ici là.

Les budgets des opérateurs de recherche sont d'ores et déjà impactés par l'inflation, et en particulier par la hausse des coûts de l'énergie. Pour vous donner des exemples, le surcoût énergétique pour 2023 est estimé à 90 millions d'euros pour le CEA et à 40 millions d'euros pour le Centre national d'études spatiales (Cnes). Ces surcoûts ne seront que partiellement compensés par les dégels de crédits autorisés en gestion et par l'annonce de la ministre de la recherche de la mise en place d'un fonds d'intervention à hauteur de 275 millions d'euros dédié à l'énergie. Les modalités de mise en œuvre de ce fonds, envisagé comme un véritable « amortisseur électricité », demeurent floues, c'est pourquoi je souhaite insister sur deux points.

D'une part, l'ensemble des grands organismes de recherche, et non pas seulement ceux qui relèvent exclusivement ou principalement de la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri), doivent pouvoir bénéficier, au moins partiellement, de ce fonds. D'autre part, les versements doivent s'effectuer au prorata des surcoûts énergétiques et non de façon forfaitaire par établissement.

En plus des surcoûts énergétiques, les budgets sont également impactés par le dégel du point d'indice des fonctionnaires décidé en juillet 2022 : si des compensations sont



prévues pour 2023, avec, par exemple, une hausse de 121 millions d'euros prévue à cet effet dans le programme 172, ce n'est pas le cas pour le second semestre 2022, obligeant les opérateurs à mobiliser leur fonds de roulement et leurs réserves de trésorerie.

À ce propos, je réitère ma demande d'évolution des normes prudentielles et comptables des opérateurs de recherche afin de « libérer » des moyens supplémentaires en faveur de leurs efforts de recherche et d'innovation.

Je souhaite ici être très clair : les objectifs de la LPR ne doivent pas être détournés pour amortir les surcoûts engendrés par l'inflation et la hausse des coûts de l'énergie. Les hausses budgétaires permises par la LPR doivent avant tout permettre de soutenir nos activités en matière de recherche et de porter notre effort national de recherche à 3 % du PIB alors que nous stagnons depuis plusieurs années à seulement 2,2 % du PIB, accusant un retard certain par rapport à nos voisins européens. Autrement dit, la clause de revoyure de la LPR prévue en 2023 devrait désormais permettre de définir une trajectoire budgétaire en euros constants pour les années à venir.

En parlant d'avenir, permettez-moi d'aborder le budget alloué à la politique spatiale, un sujet particulièrement cher à notre présidente et à notre commission.

Lors de l'ouverture du Congrès international d'aéronautique (IAC – *International Astronautical Congress*) à Paris en septembre dernier, la Première ministre a annoncé une hausse de 9 milliards d'euros sur trois ans. D'un point de vue budgétaire, cette hausse correspond essentiellement à des crédits d'ores et déjà engagés : 2 milliards d'euros pour le Cnes ; 3,4 milliards d'euros pour l'Agence spatiale européenne ; 400 millions d'euros pour la recherche duale ; 2,2 milliards d'euros pour la loi de programmation militaire (LPM) et 1 milliard d'euros prévu par le plan France 2030, les PIA et le plan de relance. Il s'agit d'une hausse sans précédent du budget alloué à la politique spatiale française, dont nous pouvons nous féliciter, malgré une dispersion des crédits toujours plus importante qui nuit à sa visibilité budgétaire.

En ce moment se tiennent les négociations de la Conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne afin de déterminer le budget pour les trois prochaines années.

L'objectif est d'atteindre plus de 18 milliards d'euros de souscriptions de la part des États membres, tandis que le dernier budget triennal s'élevait à 14,4 milliards d'euros. Le défi est réel. Les auditions menées ne m'ont pas permis de déterminer le niveau futur de la souscription française, mais je comprends que la France ne sera plus le premier souscripteur au budget de l'Agence spatiale européenne.

S'il existe effectivement d'autres canaux d'investissement pour soutenir le secteur spatial, j'ai du mal à comprendre comment nous pouvons conserver notre influence et maximiser le « retour géographique » pour nos entreprises si la France n'est plus le premier souscripteur.

Nous suivrons donc l'issue de ces négociations avec intérêt et vigilance.

Enfin, mes chers collègues, j'aborderai la réforme envisagée du crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII).

Je soutiens cette réforme à titre individuel, car elle s'inscrit directement dans la continuité des travaux de la mission d'information sur la recherche et l'innovation en France,

présidée par M. Christian Redon-Sarrazy, et rapportée par notre collègue Mme Vanina Paoli-Gagin, dont je salue la présence.

Le rapport d'information, adopté à l'unanimité, propose une réforme ambitieuse. Vous êtes de plus en plus nombreux à la soutenir même si je sais que des réticences et des incertitudes demeurent. Malheureusement, cette réforme n'a pas été adoptée en séance publique samedi dernier : je ne peux que regretter la position attentiste du Gouvernement qui, sous couvert d'une réforme annoncée du CIR l'année prochaine, a refusé tous les amendements visant à réformer le CIR et le CII dont la rédaction est pourtant issue de plusieurs mois de concertation.

Je ne reviendrai pas en détail sur cette réforme, car nous avons déjà eu l'occasion d'en discuter. Je souhaite toutefois vous rappeler les principaux objectifs poursuivis.

Premièrement, elle vise à limiter l'effet d'aubaine partiel induit par le fonctionnement actuel du CIR, dont l'efficacité est inversement proportionnelle à la taille des entreprises qui en bénéficient. Autrement dit, 1 euro de CIR versé aux petites et moyennes entreprises (PME) entraîne un accroissement de 1,4 euro de dépenses de recherche et développement (R&D). Au contraire, 1 euro de CIR versé aux grandes entreprises entraîne un accroissement de seulement 40 centimes de dépenses de R&D.

Deuxièmement, elle a pour objet l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, alors que le CIR constitue la première dépense fiscale de l'État, la créance fiscale étant supérieure à 7 milliards d'euros en 2022 et en 2023. Le CIR ne doit pas être une « réduction d'impôt » pour les grandes entreprises pratiquant l'intégration fiscale, d'autant que les impôts de production et l'impôt sur les sociétés ont fortement diminué, mais doit surtout être une aide fiscale à la R&D des entreprises.

Troisièmement, elle vise la redistribution fiscale, en faveur des très petites entreprises (TPE), des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes, qui ne bénéficient pas au maximum du fonctionnement actuel du CIR.

Nous avons eu le débat en séance publique, mais je souhaitais tout de même vous rappeler l'importance de la réforme que nous avons proposée cette année et sur laquelle nous allons travailler avec le Gouvernement dans la perspective du PLF 2024.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Je m'exprimerai brièvement sur la question qui me concerne, celle de la recherche.

Aller retrouver les crédits chaque année de plus en plus dispersés grâce à des tours de passe-passe et de bonneteau se révèle être un exercice compliqué. Je ne citerai qu'un exemple, le programme 191 « Recherche duale ». Pendant deux ans, ce programme budgétaire a été « vidé » car les crédits avaient été transférés au sein du plan de relance. Cette année, ces crédits sont de nouveau inscrits dans le programme 191, mais à hauteur de 150 millions d'euros, soit un niveau en baisse par rapport à leur niveau antérieur au plan de relance.

Je rejoins entièrement le rapporteur pour avis lorsqu'il parle de dirigeants d'organismes de recherche « heureux, mais soucieux ».

Ils sont heureux, car leur budget augmente et que la trajectoire de la LPR est maintenue telle qu'elle était engagée. De plus, les crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ont bien augmenté. Le Sénat avait souligné que cette agence deviendrait un outil de recherche intéressant le jour où son budget atteindrait 1 milliard d'euros et où le taux de succès des appels à projets s'élèverait à 25 %. Nous y sommes presque, avec 990 millions de CP et un taux de succès des appels à projets de 23,5 % contre 16 % il y a trois ans. Je rappelle que le préciput directement versé aux organismes de recherche a également augmenté pour atteindre près de 25 %. C'est un point important pour nos organismes de recherche puisque c'est un abondement financier complémentaire qu'ils perçoivent directement et qu'ils dédient à leurs activités de recherche. Ces organismes ont des charges de fonctionnement si importantes que seuls 20 % de leur budget sont dévolus à la recherche réelle.

Les opérateurs sont soucieux à cause de l'inflation, un problème que nous avons mis particulièrement en avant au moment de l'examen de la LPR. Le Gouvernement nous avait alors répondu qu'une inflation à 1 % était envisagée sur dix ans, et pas plus. Voyez où nous en sommes aujourd'hui. Une grande partie des crédits permet de maintenir la trajectoire, mais pas d'apporter la plus-value que l'on pouvait imaginer pour rattraper notre retard en matière de R&D.

Le fonds « d'amortissement électricité » de 275 millions d'euros complémentaires devrait pouvoir couvrir partiellement la hausse du coût de l'énergie. Les opérateurs sont toutefois très inquiets ; je pense au CEA, très consommateur d'énergie, dont les coûts énergétiques pourraient augmenter de 60 à 180 millions d'euros environ l'année prochaine, et qui pourrait en conséquence être contraint de fermer certains de ses laboratoires de recherche.

Les plafonds d'emplois ne posent guère de problèmes, ils sont aujourd'hui conformes à la LPR.

Je le dis de façon anticipée, la commission des finances a voté à l'unanimité les crédits de cette mission.

Enfin, sur la politique spatiale, Madame la présidente, j'ai visité à Prague la semaine dernière le centre opérationnel de l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial. Il est fondamental de maintenir le spatial à un haut niveau, et la France doit servir de courroie d'entraînement – la petite revalorisation du budget du spatial nous y aidera. C'est essentiel pour l'avenir.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Je remercie le rapporteur pour avis d'insister sur la nécessité de repenser le CIR.**

**Je consacrerai mon propos aux crédits de la vie étudiante.** Nous pouvons observer, de façon générale, une satisfaction des acteurs du secteur face à la hausse de moyens, bien que celle-ci soit entamée par le surcoût énergétique et le renchérissement des matières premières.

Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) sont les plus exposés. En effet, la demande estudiantine a connu un immense regain avec le repas à 1 euro pour les boursiers et le tarif bonifié de 3,30 euros pour les autres, au moment où le prix des denrées alimentaires et des matières premières atteint des sommets. Les Crous redoutent

d'autant plus l'avenir proche que le coût moyen du repas universitaire est légèrement supérieur à 7,50 euros. C'est une vraie problématique.

Au rang des réformes en cours figure celle des bourses. Les acteurs du monde universitaire ont été auditionnés. La commission des finances a insisté sur l'importance de renforcer le *continuum* du lycée à l'enseignement supérieur. En effet, un lycéen boursier a de fortes chances de rester boursier lors de sa formation supérieure. L'idée serait de créer un dossier unique qui accompagnera le futur étudiant tout au long de sa formation.

Nous avons également réitéré nos remarques au sujet du patrimoine immobilier universitaire formulées dans mon rapport il y a deux ans. Nous réclamons sa rénovation depuis des années. C'était moins prégnant à cette époque, mais tout le monde comprend aujourd'hui la nécessité et l'urgence d'entreprendre ces travaux. Chaque année d'inaction, on perd de l'argent. Le coût de l'inefficacité en matière de transition écologique est astronomique.

Sur le CIR, je rappelle les travaux de la mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche/innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française » que nous avons conduits avec Christian Redon-Sarrazy. Le Gouvernement nous a assurés que nous serions auditionnés dans le cadre de la reventilation de ce crédit d'impôt. Nous devons faire en sorte qu'il soit plus efficace.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Le rapport de Jean-Pierre Moga souligne un certain nombre d'attentes de nos collègues de la mission d'information précitée, créée à la demande du groupe Les Indépendants - République et Territoires, dont Vanina Paoli-Gagin était rapporteur et que j'ai présidée. Nous avons auditionné nombre d'acteurs du secteur. La question des moyens revenait déjà de manière constante à l'époque, alors que les impacts que nous connaissons actuellement sur les coûts de fonctionnement n'existaient pas. La LPR a apporté un certain nombre de réponses en termes budgétaires, qui étaient jugés globalement et notoirement insuffisantes et à une échéance trop longue. Ce constat n'est qu'aggravé par la situation présente.

L'objectif de la mission était de réunir les conditions d'une réindustrialisation de la France ; la recherche en constitue le préalable incontournable. Chacun s'accorde à demander des moyens ; les chercheurs ont plus l'impression de chercher des crédits que de se concentrer sur leur activité. La récurrence des crédits est importante. Une moindre part aux appels à projets deviendra une réalité dans les années à venir, et cela ne pourra passer que par le renforcement des crédits. Certes, une évaluation est nécessaire au fil de l'eau. Aujourd'hui, le monde de la recherche se noie dans les méandres administratifs pour trouver tel ou tel financement. Les propositions qui ont été faites n'ont pas abouti dans le cadre de ce projet de loi de finances. Nous le regrettons, car c'était un axe fort des recommandations du rapport d'information. Nous espérons qu'elles ne resteront pas lettre morte et que, au contraire, les promesses seront tenues, afin de répondre aux attentes des territoires.

J'ai assisté aux journées de l'Association française des centres de ressources technologiques. Des financements de 30 000 euros pour des projets d'innovation obtiennent leur plébiscite, et je vous rappelle que ces centres sont directement connectés aux PME de notre territoire. Il est temps que le législateur et l'exécutif répondent aux attentes des PME en matière d'innovation. C'est l'une des voies majeures de la réindustrialisation de notre pays et de notre autonomie à venir.

Nous avons auditionné, par exemple, des dirigeants de PME très innovantes dans le domaine spatial. Donnons-leur les moyens de se développer dans nos territoires, et pas seulement dans la région parisienne ou dans les grandes métropoles. Nos laboratoires de recherche et nos universités de province comptent de belles pépites.

**M. Daniel Gremillet.** – Le CIR est un vrai sujet, qui prend une dimension supplémentaire dans la période que nous sommes en train de vivre. On veut repositionner les productions industrielles au sein de notre pays ou en Europe, mais cela ne se fera pas d'un claquement de doigts. Le CIR ne pose pas problème pour les entreprises de grande taille si l'on verrouille le processus : l'entreprise doit transformer l'essai en France ou en Europe. Il faut que la production industrielle se fasse sur notre territoire si l'entreprise a bénéficié d'investissements au titre du CIR.

Autre sujet majeur, l'envolée du prix des matières premières nous oblige à repenser le modèle industriel. Je songe aussi à l'enjeu énergétique. Si la France veut reconquérir sa place, elle aura besoin de moyens significatifs.

Dernièrement, je me suis rendu à l'Enstib. Ce centre possède de véritables pépites, et il est regrettable de constater qu'il n'a pas les moyens de transformer la recherche en production industrielle. Les chercheurs passent leur temps à tenter de trouver des moyens. Sur ce point, nous devons nous montrer plus offensifs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour aller dans le sens de Daniel Gremillet, les membres de la commission qui sont partis en Californie l'été dernier ont pu voir à quel point le crédit d'impôt recherche était jaloué. Alors que la France permet aux entreprises de bénéficier du CIR, dès qu'elles passent à la phase d'industrialisation, elles filent dans l'Ouest californien. Le verrouillage du CIR est un sujet extrêmement important.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Je souhaiterais ajouter un point relatif à la recherche européenne, dans la mesure où vous évoquez la paperasse et la difficulté pour les organismes de recherche à aller chercher des crédits.

Les organismes de recherche se sont approprié cette question. Et ils peuvent le faire aujourd'hui avec l'augmentation du préciput qui leur donne plus de moyens, mais aussi parce qu'ils créent des cellules dédiées à l'élaboration des dossiers de subventions, notamment pour aller chercher des crédits européens.

Antoine Petit, président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), m'a par exemple indiqué qu'ils étaient en train d'élaborer une *task force* de recherche de crédits, ce qui va dégager du temps aux laboratoires.

S'agissant du CIR, nous avons travaillé sur cette question dans la nuit de samedi à dimanche en séance publique. Vos propos, Madame la présidente, sont empreints de bon sens : la recherche se passe en France, mais la production, avec le transfert de savoirs, se fait ailleurs. D'ailleurs, un amendement intéressant, déposé par le groupe de l'Union centriste, vise à exiger, dès lors qu'une entreprise bénéficie du CIR, que la production reste dans l'Union européenne (UE). Cet amendement est plein de bon sens, mais il n'arrivera à maturité que dans quelques années, quand sera mise en place l'autonomie stratégique et industrielle européenne.

Enfin, nous ne pouvons pas nous priver des productions faites au Royaume-Uni ou dans les pays qui demandent à entrer dans l'UE.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis.** – Pour la recherche, comme ailleurs, nous nous focalisons sur les dépenses d'énergie, alors que tous les consommables et les matériaux augmentent dans les mêmes proportions, voire davantage. Or les grands laboratoires qui construisent des prototypes ont besoin d'énormément de consommables. L'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (Ifpen), par exemple, est en train de monter une tour à Dunkerque pour capter le carbone sur les grandes cheminées. Il ne faut pas oublier que s'ils veulent construire une tour à partir du prototype élaboré à Lyon, cela leur coûtera trois à quatre fois plus cher qu'en 2016 ou 2017.

Concernant le CIR, celui qui est fléché vers une PME reste en France, car elle produit pour son propre développement. En revanche, concernant les grands groupes qui sont implantés partout dans le monde, il est difficile de savoir si l'argent que nous avons investi pour la recherche restera en France.

Notre objectif doit être de faire passer l'effort national de recherche de 2,2 % du PIB à 3 % du PIB : si nous voulons atteindre l'objectif carbone de 2050, il conviendra de mettre les bouchées doubles en matière de recherche et d'innovation ; or sans moyens, nous n'y arriverons pas. Nous devons vraiment travailler pour que la recherche française soit l'une des meilleures recherches européennes et pour atteindre le niveau qui doit être le nôtre.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous passons à l'examen du rapport pour avis de la mission « Outre-mer ».

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis.** – Malgré une hausse annoncée de plus de 11 %, il sera difficile de faire face aux nombreux défis des territoires, comme l'ont rappelé les maires ultramarins hier au congrès des maires, particulièrement dans un contexte d'inflation. « - ». Mais je vous invite à regarder le budget qui nous est soumis cette année comme un budget de transition, une transition vers une méthode renouvelée, comme annoncé par le ministre chargé des outre-mer à plusieurs reprises cette année, notamment à la suite de l'appel de Fort-de-France, en mai dernier.

À périmètre constant, les crédits de la mission sont en augmentation de plus de 11 % en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). Cependant, les deux tiers de cette augmentation sont mécaniques, dus aux prévisions du montant des compensations d'exonérations sociales. Une importante mesure de périmètre vient ensuite grever les crédits de la mission, sans toutefois, il est vrai, emporter de conséquences sur les financements déployés. Enfin, ajoutez à cela l'inflation de 4,2 % anticipée pour 2023, et, comme les rapporteurs spéciaux M. Patient et M. Rohfrisch l'ont souligné dans leur rapport pour la commission des finances, nous aboutissons à une baisse, en volume, des crédits pour l'outre-mer.

Pour rappel, la mission « Outre-mer » se divise en deux programmes. Le premier, qui représente les deux tiers des crédits, vise à encourager l'emploi, les qualifications et la compétitivité des entreprises. Il comporte notamment, pour plus de 50 % du total des crédits de la mission, les compensations d'exonérations de cotisations sociales. Le second programme vise à améliorer les conditions de vie outre-mer et traite notamment du logement.

Je ne m'étendrai pas sur les crédits de chaque action de chaque programme, car je souhaite plutôt articuler mon propos autour des trois thématiques que sont le logement, la formation des jeunes et la mobilité des ultramarins.

Au préalable, permettez-moi de revenir rapidement sur la situation des outre-mer.

Cette situation est variable puisque nous observons, comme dans l'Hexagone, une reprise en 2021 et 2022, à la suite de la crise covid et des mouvements sociaux qui ont secoué certains territoires. Le chômage baisse dans quatre des cinq départements et régions d'outre-mer (Drom), même si, de manière générale, il demeure à un niveau très élevé. L'activité économique tend à retrouver un niveau d'avant-crise, même si la reprise est plus difficile dans les territoires du Pacifique, de même que dans certains secteurs, comme le tourisme, qui reste dans une situation préoccupante. Qui plus est, l'inflation va sans doute venir compliquer encore un peu plus la situation.

Plus généralement, je tiens à rappeler ici que l'écart de niveau de vie entre nos compatriotes hexagonaux et les ultramarins demeure structurel, justifiant des investissements particuliers des pouvoirs publics, liés à la spécificité de chaque territoire ; la politique du logement, par exemple, ne saurait être la même à Mayotte et en Martinique, et ne saurait être pilotée depuis un bureau de Paris.

Pour revenir plus spécifiquement au projet de budget pour 2023, je commencerai par formuler quelques remarques sur le logement.

La politique du logement dans les Drom est directement pilotée par le ministère des outre-mer au moyen de la ligne budgétaire unique (LBU). Ce pilotage trouve son origine dans les besoins importants et spécifiques des territoires ultramarins, puisque le déficit de logements locatifs sociaux dans les Drom est estimé à 110 000, avec un besoin annuel estimé allant de 8 600 à 10 400 logements. Or, en 2021, ce sont 3 036 logements sociaux qui ont été livrés.

Pourtant, les insuffisances de la politique en matière de logement ont été identifiées depuis plusieurs années maintenant. Je pense au rapport, en 2020, de la Cour des comptes relatif au logement en outre-mer qui dresse le constat d'échec sans appel du premier Plan logement outre-mer (Plom) et bien sûr au rapport d'information sur la politique du logement dans les outre-mer, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, dont j'ai été rapporteur avec mes collègues Guillaume Gontard et Victorien Lurel. Certaines recommandations de ce rapport ont été suivies, il est important de le souligner. J'observe aussi un réel engagement de la part des services du ministère et du ministre lui-même sur cette problématique difficile et multifactorielle. Cependant, force est de constater que le compte n'y est toujours pas et, ai-je envie de dire, de moins en moins.

En effet, même si le Plom 2 ne fixe pas d'objectif quantitatif, le Plom 1 visait, lui, la construction et la rénovation de 10 000 logements par an, quand la loi de 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière

sociale et économique (Érom) traçait une trajectoire de 150 000 logements construits et réhabilités à l’horizon de 2027. Or, le nombre de logements sociaux et très sociaux financés demeure, depuis 2015, sous la barre des 5 000. Lorsqu’on s’intéresse aux logements effectivement livrés – plus de 5 000 annuels avant 2017 –, nous sommes aujourd’hui à environ 3 000.

Ces chiffres seraient-ils alors compensés par une augmentation drastique des réhabilitations, dont certains de nos territoires – je pense à la Martinique et à la Guadeloupe – ont tant besoin ? Pas vraiment, puisque le nombre de réhabilitations effectivement abouties est systématiquement inférieur à 2 000. Il s’élevait à 1 628 en 2021.

Enfin, que dire de la lutte contre l’habitat insalubre ? Le Gouvernement lui-même estime à 155 000 le nombre de logements indignes en outre-mer, quand d’autres estimations sont encore plus hautes. Pourtant, les crédits dédiés demeurent stables, traduisant une ambition qui n’est pas à la hauteur de l’urgence dans certains territoires, comme à Mayotte, par exemple.

Je propose ainsi à notre commission d’adopter un amendement visant à augmenter les crédits dédiés à la résorption de l’habitat indigne, pour être au rendez-vous de la promesse républicaine de dignité et d’égalité des citoyens. Cet amendement a également été déposé et adopté par nos collègues de la commission des finances.

Au total, le budget proposé en matière de logement, en très faible augmentation, n’est pas de nature à inverser la tendance observée. Aussi, le rapport que je vous présente formule cinq propositions pour contribuer à la relance de la politique du logement en outre-mer.

Premièrement, il invite le Gouvernement à organiser, à l’occasion des réflexions sur le Plom 3, des assises de la construction en outre-mer, afin de mettre tous les acteurs autour de la table, conformément à la recommandation du rapport d’information de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Deuxièmement, il recommande de concentrer les objectifs de construction sur les besoins en logements très sociaux, pour lesquels 70 % de la population ultramarine est éligible.

Troisièmement, il plaide pour que les sociétés d’économie mixte d’outre-mer puissent obtenir l’agrément « organisme de foncier solidaire » (OFS), ce qui pourrait, *in fine*, contribuer à l’encadrement des prix de revente des logements en dissociant le foncier du bâti. Il s’agit là encore d’une recommandation du rapport d’information de la délégation.

Quatrièmement, il exhorte le Gouvernement à accélérer les procédures en cours pour permettre l’utilisation de matériaux de production locaux ou provenant de l’environnement régional, ce qui diminuerait grandement les coûts d’achat de matériaux, trop souvent importés à grands frais d’Europe.

Enfin, cinquièmement, il se positionne pour accorder aux propriétaires modestes la possibilité de réhabiliter leur logement par le biais de l’investissement fiscal. En effet, à l’heure actuelle, l’Agence nationale de l’habitat (ANAH), chargée de l’amélioration du parc privé, ne peut intervenir en outre-mer qu’au bénéfice des propriétaires bailleurs. Un amendement identique à celui que j’avais moi-même déposé a d’ailleurs été adopté en séance



en ce sens. Je forme le vœu que cette disposition nouvelle en faveur de la réhabilitation du parc privé, pour les propriétaires modestes, prospère.

Je souhaite conclure mon intervention sur l'enjeu de l'attractivité en outre-mer, à travers deux prismes que ce sont la formation et la mobilité.

La formation est l'une des clefs de la création de valeur sur les territoires, mais c'est aussi un vecteur puissant d'inclusion socioéconomique pour nos jeunes. À ce titre, je souhaite saluer l'augmentation des crédits dédiés à la nouvelle montée en puissance du service militaire adapté (SMA). Ses effectifs se montent désormais à 6 000 jeunes, avec l'ambition d'inclure désormais des mineurs de 16 à 18 ans, ce que je ne peux qu'approuver, et la volonté d'ouvrir le dispositif aux mères célibataires. Les résultats sont là : en 2021, le taux d'insertion des volontaires stagiaires était de 81,7 %. Mon rapport recommande toutefois de veiller à la bonne insertion des femmes, puisque leur taux d'insertion s'établissait, quant à lui, à 73,7 %.

Cependant, la formation ne se résume pas à l'insertion sociale. Des écoles supérieures pour nos jeunes diplômés du baccalauréat ou sortant de classes préparatoires ambitionnent de faire rayonner leur territoire. Les outre-mer ont besoin de formations de haut niveau sur leur sol. À ce titre, je m'étonne toujours que les territoires ultramarins ne disposent ni d'écoles d'ingénieur – à une exception près –, ni d'écoles de commerce, ni d'instituts d'études politiques.

La France d'outre-mer représente presque 2,8 millions d'habitants : pourquoi les jeunes devraient-ils systématiquement aller étudier dans l'Hexagone ? Allons plus loin : pourquoi des jeunes hexagonaux ne pourraient-ils pas poursuivre leurs études supérieures en suivant des formations d'excellence dans les territoires ultramarins ?

Nos étudiants ont des ambitions variées, qu'il nous faut entendre. Certains veulent aller étudier à Paris, il faut leur en donner les moyens ; or trop de jeunes abandonnent encore l'idée de poursuivre des études supérieures pour des raisons financières. D'autres veulent étudier sur leur territoire, quand d'autres encore souhaitent se former dans leur environnement régional. Le rapport recommande ainsi de développer l'offre de l'enseignement supérieur en outre-mer, par bassin géographique.

Enfin, l'attractivité passe aussi par l'accompagnement des mobilités depuis, vers et entre les territoires ultramarins. Sur ce point, je dirai au Gouvernement qu'il peut mieux faire, puisque les crédits dédiés à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) demeurent stables pour 2023, alors même qu'elle a déjà dû puiser dans sa trésorerie en 2022 face à l'inflation, et que l'inflation anticipée pour 2023 est de 4,2 %. Pourtant, les missions de Ladom sont loin d'être anecdotiques dans la mesure où il s'agit bien de la continuité territoriale de la France, reposant sur des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République.

Selon l'agence, l'augmentation du prix des billets d'avion est d'ores et déjà de 23 % ; et chacun sait que les tendances ne sont pas à la baisse. Or l'aide à la continuité territoriale (ACT) est censée couvrir 40 % du prix du billet. L'arrêté relatif à ces aides n'établit pourtant pas de taux de prise en charge, mais des montants en valeur absolue. L'inflation vient donc petit à petit rogner ces aides, si bien que le taux de 40 % n'est plus qu'un lointain souvenir. Je vous proposerai, à ce titre, d'adopter un amendement visant à confirmer et à amplifier l'augmentation des crédits concédée par le Gouvernement à l'occasion du débat parlementaire à l'Assemblée nationale.

En réalité, cette problématique se pose pour l'essentiel des aides versées, comme le souligne mon rapport : allocation complémentaire à la mobilité, passeport pour la mobilité des études, aide au transport de corps, pour laquelle une refonte globale est par ailleurs nécessaire tant le nombre d'aides versées est epsilonlesque.

De ces constats découlent trois dernières recommandations.

La première est de modifier au plus vite l'arrêté du 18 novembre 2010 en vue de recalibrer les prestations de Ladom, au moins pour tenir compte de l'inflation. La deuxième invite à la refonte globale de l'aide au transport de corps, en partant des besoins des familles et en prenant pour modèles les bons ACT. La troisième invite, dans le cadre de l'évolution à venir des missions de Ladom, à réfléchir à l'opportunité pour l'agence de participer au financement des mobilités intérieures, rendues parfois nécessaires par des impératifs comme la formation.

Au total, voici un budget qui ne va pas révolutionner le quotidien des ultramarins, certes, mais qui traduit des engagements réels du Gouvernement – je pense au SMA, au soutien à la collectivité de Guyane, à l'augmentation des crédits pour l'Agence française de développement (AFD). Il est loin d'être exempt de lacunes, notamment en matière de logement et de mobilité.

J'invite donc notre commission à adopter une position constructive en votant ces crédits, enrichis des deux amendements que je vous propose et en donnant rendez-vous au Gouvernement, fin 2023, pour apprécier la tenue ou non des promesses formulées par le ministre, que ce soit sur la méthode ou sur les crédits.

Je voudrais, pour terminer, attirer votre attention sur la difficulté des déplacements en Polynésie, un territoire grand comme l'Hexagone. Des îles Marquises à Tahiti, ce sont 1 400 kilomètres que doivent faire les étudiants qui souhaitent poursuivre leurs études. Or leurs billets d'avion ne sont pas pris en compte dans le cadre de la continuité territoriale. Il en est de même dans tous les territoires archipélagiques.

**Mme Viviane Artigalas.** – Je partage le constat de Micheline Jacques : l'augmentation des budgets n'est qu'apparente. Ce budget apparaît finalement comme un budget de transition ne permettant d'apporter aucune perspective vers un changement politique pour l'outre-mer.

Par ailleurs, ce budget ne propose ni mesure visant à protéger le pouvoir d'achat ni moyens pour l'aide aux frais, alors que le prix des billets d'avion est un problème systémique qui reste sans réponse : comment peut-on continuer à parler de continuité territoriale dans ces conditions ? De même l'initiative d'un Oudinot du pouvoir d'achat n'a rien d'une nouveauté, celle-ci est conduite en réalité chaque année par les préfets – il ne s'agit que d'un effet de communication.

En outre, l'urgence de l'accès à l'eau potable dans les territoires ultramarins n'a pas été mentionnée ; or cet enjeu majeur devrait être mentionné dans le projet de budget.

Enfin, si le service militaire adapté permet effectivement de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, on peut regretter qu'il ne s'agisse de la seule réponse à l'échec scolaire et aux difficultés d'insertion. Il faudrait travailler davantage sur la formation et les dispositifs éducatifs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le premier amendement, qui a été adopté par la commission des finances, vise à abonder de 4 millions d’euros les crédits en autorisations d’engagement et en crédits de paiement dédiés à la résorption de l’habitat insalubre.

*L’amendement est adopté.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le second amendement entend amplifier l’effort budgétaire en portant à hauteur de 1 million d’euros les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » pour accroître les moyens de l’action « Continuité territoriale ».

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis.** – Il s’agit d’un amendement d’appel.

*L’amendement est adopté.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Quel est votre avis sur les crédits la mission « Outre-mer » ?

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis.** – Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi modifiés.*

*La réunion est close à 16 h 05.*

**Mercredi 23 novembre 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu relatif à ce point de l’ordre du jour sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous passons à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », pour laquelle nous avons trois rapporteurs.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Nous rapportons une année de plus sur le budget de l’agriculture, et nous constatons que le Gouvernement ne parvient plus, après avoir parlé du « quoi qu’il en coûte », à faire redescendre le budget de l’État des sommets qu’il a atteints en 2020.

C'est ce que nous constatons pour l'agriculture, puisque les crédits de la mission augmentent de 900 millions d'euros. La facilité aurait été de donner un satisfecit au Gouvernement pour cette forte augmentation nominale. Mais, derrière les effets d'annonce, nous avons voulu, avec mes collègues Françoise Férat et Jean-Claude Tissot, étudier le budget avec rigueur. Et nous nous sommes aperçus que la réalité était tout autre.

Sur ces 900 millions d'euros de hausse, plus de 400 millions d'euros relèvent de la budgétisation de l'exonération en faveur des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi (TO-DE), c'est-à-dire une mesure de périmètre. Ne restent plus que 500 millions d'euros.

Aux 500 millions d'euros restants, il faut encore retirer 200 millions d'euros qui correspondent à une hausse nominale, mais non réelle du budget. Avec l'inflation anticipée de 5 % pour 2023, le budget a en effet gonflé mécaniquement et artificiellement de 200 millions d'euros.

Alors vous allez me dire que 300 millions d'euros de hausse réelle, c'est encore beaucoup. Mais nous ne nous sommes pas arrêtés à une analyse purement quantitative des crédits. Car un bon budget agricole, ce n'est pas un budget en hausse ou un budget élevé, c'est un budget qui répond aux besoins de notre agriculture, de nos paysans et de nos entreprises, et un budget qui traduit les engagements pris par le Gouvernement.

Et s'agissant de ce dernier point, que penser ? Vous voyez peut-être où je veux en venir... À quoi correspond, pour l'essentiel, la hausse réelle de 300 millions d'euros ? Au financement, sur le budget de l'État, de la réforme de l'assurance récolte, à hauteur de 250 millions d'euros.

Et de l'assurance récolte, que dire ? Ce projet de loi de finances (PLF) est le premier rendez-vous budgétaire depuis mars 2022. Autant dire que le Gouvernement se savait attendu au tournant par le Sénat. Cette loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, dont j'étais rapporteur, acte une victoire acquise de haute lutte au Sénat pour les agriculteurs, sur quatre taux : le seuil de la franchise, abaissé à 20 % de pertes de récolte ; le taux de cofinancement de l'assurance par les pouvoirs publics, porté à 70 % ; le seuil de déclenchement de l'intervention de l'État, ramené à 50 % de pertes ou à 30 % selon les récoltes ; et la prise en charge des pertes par l'État au-dessus de ce seuil, de 90 % pour les exploitants ayant souscrit à l'assurance.

Le Président de la République s'est engagé formellement sur ces taux, à l'occasion des Terres de Jim. Or, les 680 millions d'euros qui devraient en résulter ne figurent pas dans ce budget. Seuls 560 millions d'euros sont programmés : 255 millions d'euros par ce budget, 185 millions d'euros par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et 120 millions d'euros par la taxe sur les conventions d'assurance, payée par les agriculteurs eux-mêmes. Manquent 120 autres millions d'euros.

Le Gouvernement nous dit qu'il pourra, « peut-être », aligner les 120 millions d'euros restants à travers une « clause de rendez-vous ». Mais les agriculteurs ont rendez-vous tous les ans avec les effets du changement climatique ! Pourquoi ne pas aligner 680 millions d'euros d'entrée de jeu, quitte à annuler d'éventuels crédits non consommés en cours d'exercice ? N'oublions pas qu'un budget est aussi un instrument de communication et que le succès de la réforme dépend essentiellement du taux de pénétration de l'assurance à l'intérieur du système agricole et des exploitations, qui dépend lui-même de la capacité des pouvoirs publics à susciter la confiance des agriculteurs. Et comment leur donner confiance si, dès le

premier exercice, on leur promet 680 millions d'euros, mais que 560 millions d'euros seulement sont programmés ?

Et ce ne sont pas les retards du Gouvernement dans la préparation de l'entrée en vigueur du nouveau régime au 1<sup>er</sup> janvier 2023 qui vont ramener cette confiance.

Le rapport sur la moyenne olympique n'a toujours pas été remis au Parlement, alors que nous savons tous que c'est un problème de fond de l'assurance récolte.

Le recours devant un comité départemental d'expertise contre les évaluations indicielles de pertes de récolte n'est toujours pas mis en place, alors que nous constatons, cette année, dans le cadre du système des calamités, qu'il y a des problèmes dans les évaluations indicielles par relevés satellitaires.

Non seulement le Gouvernement n'aligne pas d'entrée de jeu les sommes promises, mais on serait porté à croire qu'il fait tout pour ne pas avoir à les aligner par la suite.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de ne pas adopter les crédits de cette mission.

La liste des refus passés ou anticipés du Gouvernement à nos propositions, pourtant constructives et pragmatiques, est malheureusement longue.

Le Gouvernement s'est opposé à la proposition des filières animales et végétales - après les avoir laissées travailler près de huit mois sur cette proposition - d'un coup de pouce à l'épargne de précaution pour celles qui s'engagent dans la contractualisation afin de lisser leurs coûts et leurs revenus. Une proposition dont le coût budgétaire aurait été très faible et qui aurait favorisé une contractualisation entre ces filières, sur trois ans seulement puisque nous demandions une expérimentation, ce qui aurait permis d'enclencher un système vertueux contribuant à stabiliser les prix.

Le Gouvernement s'est opposé au relèvement du seuil d'imposition au réel simplifié et du seuil d'exonération des plus-values, que nous avons malgré tout réussi à faire adopter au Sénat, pour tenir compte de l'inflation. Comment l'expliquer, alors que nous savons qu'avec celle-ci l'augmentation des prix de vente des produits agricoles fait mécaniquement augmenter les recettes sur les exploitations, donc le chiffre d'affaires (CA), et que ces seuils s'appliquent au CA ?

Il a fallu attendre le passage du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) au Sénat pour voter la pérennisation du TO-DE, alors que les entreprises expriment un besoin de plus de prévisibilité. Comment expliquer, après que le Président de la République eut annoncé, au selon de l'agriculture de cette année, la pérennisation du dispositif TO-DE, que la proposition du Gouvernement ait été de le maintenir une seule année de plus ? Un amendement du groupe Les Républicains, à l'Assemblée nationale l'avait prolongé jusqu'en 2026. Mais les agriculteurs souhaitaient sa pérennisation. Nous les avons entendus.

La vingtaine d'auditions que nous avons menée a conforté nos craintes sur les risques de décroissance liée à l'inflation énergétique : hausse du coût des intrants pour la prochaine campagne, difficile reconnaissance du statut d'énergo-intensif pour l'industrie agroalimentaire, risques de coupures de courant pour les filières périssables, manque de

moyens des chambres d'agriculture et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). Le budget est insuffisant en la matière.

Rappelons enfin que l'article 8 de ce projet de loi poursuit l'assèchement de notre filière levure en coproduits sucriers, pour faire du bioéthanol. Or, la souveraineté alimentaire et la souveraineté énergétique doivent aller de pair, l'une ne pouvant se faire aux dépens de l'autre.

Heureusement, les résultats agricoles et agroalimentaires de cette année 2022 sauvent pour le moment nos agriculteurs. Mais la vague risque d'être d'autant plus violente qu'elle arrivera à retardement, et ce budget ne l'anticipe pas.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Je partage en tous points ce que vient de dire notre corapporteur Laurent Duplomb : ce budget est insuffisant d'un point de vue économique. Il l'est aussi dans ses conséquences pour le métier vécu, au quotidien, par les agriculteurs. C'est ce second aspect que je voudrais développer.

Mes préoccupations sur ce budget font écho aux questions que j'avais posées au ministre de l'agriculture, M. Marc Fesneau. Je dois dire que ses réponses, sur la prise en charge du mal-être dans le monde agricole, et en particulier chez les éleveurs, ne m'ont pas complètement rassurée.

Je me réjouis, certes, de l'existence d'une feuille de route pour la prévention du mal-être et l'accompagnement des agriculteurs en difficulté. Mais je m'interroge sur la capacité du Parlement à suivre sa mise en œuvre, tant les acteurs impliqués sont disséminés et les crédits pour la financer, dispersés. Il est très positif que tout l'écosystème agricole soit mobilisé face à cette problématique, mais il ne faut pas que des rôles mal définis se traduisent par une érosion des responsabilités. En somme, il faut un pilote dans l'avion.

Ce que nous demandons ne coûte pas grand-chose : un tableau de bord retraçant de manière synthétique la consommation des crédits dédiés à cette feuille de route, pour en suivre l'évolution en cours d'exercice et d'une année sur l'autre, et en mesurer l'ambition.

Si un tel document avait existé, il nous aurait permis, par exemple, d'anticiper la baisse de régime de 25 % en crédits de paiement (CP) de la ligne d'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté, qui passe de 7,1 millions d'euros à 5,2 millions d'euros. À notre sens, ces crédits, finançant notamment l'aide à la relance des exploitations agricoles (AREA), auraient dû être maintenus à leur niveau. Et si sous-consommation il y a, elle n'est pas à mettre sur le compte d'un manque de besoins, mais bien plutôt du non-recours : la pression psychologique et l'instabilité normative subies par les agriculteurs compliquent leur accès à des aides auxquelles ils auraient droit.

Autre exemple de cette instabilité normative, le crédit d'impôt service de remplacement devait arriver à échéance en 2024. Dans la suite de mon rapport, nous avons proposé avec Laurent Duplomb de le pérenniser et de relever son taux à 66 % dans tous les cas, contre 50 % aujourd'hui, et 60 % en cas de maladie. C'est ce qu'a voté le Sénat en fin de semaine dernière. Cela coûte quelques millions d'euros, mais c'est aussi un levier majeur d'attractivité pour l'agriculture face au défi du renouvellement.

J'ajoute qu'il faut traiter toutes les causes du mal-être dans une approche globale. La couverture vétérinaire des zones rurales et la mise à niveau de notre stratégie de biosécurité face aux crises sanitaires en font partie, car la détérioration de l'état de santé de leurs bêtes, voire l'abattage préventif, plonge les éleveurs dans un grand désarroi, quand cela se présente.

Aussi, je réitère mon appel à redoubler d'efforts sur les stages tutorés d'étudiants vétérinaires en zones rurales. Nos travaux sur le mal-être en agriculture nous ont fait mesurer à quel point les vétérinaires étaient de véritables sentinelles dans ces territoires. Les services du ministère nous ont expliqué la baisse des crédits par la suppression d'une subvention aux cliniques vétérinaires d'accueil, sans que le nombre de stages tutorés diminue. Très bien, car cette subvention créait un effet d'aubaine. Mais pourquoi les crédits récupérés n'ont-ils pas été fléchés vers la création de stages tutorés supplémentaires ? Ce dispositif ne coûte presque rien et donne d'excellents résultats.

Nous avons par ailleurs été alertés par les chambres d'agriculture sur le financement insuffisamment calibré des différentes bases d'identification animale, dont elles et d'autres acteurs doivent assurer la mise en place pour se conformer à la loi de santé animale, un règlement européen entrée en vigueur en 2021. Il manque 6 petits millions d'euros pour mettre en place, entre autres, la base « opérateurs ». De ce fait, les appels d'offres ne sont pas pourvus, alors que c'est un outil essentiel de traçabilité et de surveillance, dans un contexte où les crises sanitaires redoublent d'intensité.

S'agissant de l'influenza aviaire, la recherche sur un vaccin candidat est en cours et ne devrait pas aboutir avant le printemps 2023. Nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas su désamorcer les réticences des filières, quand il était encore temps d'accélérer. Les producteurs craignaient en effet de perdre l'accès à des marchés étrangers alors que la volaille produite en France est en grande partie consommée sur le territoire national. La réponse, désormais, n'est plus budgétaire, mais se joue sur les terrains réglementaire et diplomatique dans les enceintes européennes et de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA).

Mais que de temps perdu, alors que l'influenza aviaire n'est ni la première, ni la dernière épizootie à laquelle notre élevage est et sera confronté. Aussi, nous proposons, conjointement avec Marie-Christine Chauvin, présidente du groupe d'études Élevage, une multiplication par dix des fonds consacrés à la recherche sur des vaccins, de 1 à 10 millions d'euros.

Nous le proposons non pas tant pour l'influenza aviaire, que pour anticiper les crises à venir. La dimension encore largement familiale de nos élevages rend notre modèle plus vulnérable que d'autres car nos sites de production sont nombreux et les accoueurs et éleveurs sont proches, ce qui multiplie les risques de contamination. Comparée au milliard d'euros d'indemnisations depuis l'an dernier, cette hausse ne paraît pas exagérée, et surtout elle est en phase avec notre conviction que les solutions pour l'agriculture de demain sont à trouver dans la recherche et la science.

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Mes collègues ont bien résumé les raisons de notre opposition, transpartisane, au vote des crédits de la mission.

Laurent Duplomb a insisté sur la faiblesse économique de ce budget, sur la compétitivité, l'assurance récolte et la contractualisation, et Françoise Férat sur sa faiblesse

sociale et sociétale, sur l'accompagnement des agriculteurs en détresse, le service de remplacement et la santé animale. Je me félicite d'ailleurs du relèvement du crédit d'impôt service de remplacement à 66 %, même si j'aurais souhaité, avec mon groupe, une hausse plus ambitieuse.

Pour compléter ce travail d'équipe, je m'attarderai sur la dimension environnementale du budget, avec l'effort d'adaptation de notre modèle agricole et de notre forêt.

La mise en place de l'assurance récolte est une bonne chose, et il est dommage que le Gouvernement ne la finance pas assez. Mais rappelons qu'elle est davantage destinée à préserver le revenu des agriculteurs des aléas exceptionnels, qu'à adapter le modèle agricole français au changement climatique. Car, calculée sur les trois années moyennes sur les cinq dernières, elle ne tiendra pas compte d'une éventuelle baisse structurelle de la productivité agricole. C'est pourquoi il est si important d'investir dans l'expérimentation de nouvelles pratiques culturales et d'avoir une recherche de qualité sur les évolutions de notre modèle agricole.

Or, année après année, les recettes du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (Casdar) continuent d'être plafonnées. On ne voit pas bien la logique budgétaire de cette sous-estimation, puisque le ministre de l'agriculture nous a dit en audition qu'il s'engageait à récupérer l'excédent de collecte, qui devrait dépasser 17 millions d'euros en 2022. Pour 2023, les recettes sont estimées à 126 millions d'euros, soit autant qu'en 2022, alors qu'avec l'inflation les recettes continueront de grimper. Nous voterons donc contre le Casdar.

On peut se demander si le but est de faire perdre du temps et de l'énergie au ministère, aux instituts techniques, aux chambres d'agriculture et aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), en les forçant à renégocier chaque année avec Bercy ? Est-ce pour les priver de la nécessaire visibilité dans la mise en œuvre du Programme national pour le développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027 ? Ce n'est pas à la hauteur des enjeux d'innovation et de recherche agricoles.

En prime, tout le monde s'y perd puisque le ministère n'est pas en mesure de nous dire, sur le solde comptable de 18 millions d'euros, ce qui relève d'autorisations d'engagement pluriannuelles non encore décaissées ou de crédits mobilisables pour d'autres projets. Nous appelons le Gouvernement à accélérer son effort de traçabilité, grâce à l'application Chorus, pour identifier les crédits qui peuvent être récupérés et ainsi – pourquoi pas ? – prendre de l'avance sur la programmation du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027.

Sur la forêt, nous portons un amendement pour assurer la sincérité du budget s'agissant des annonces du Gouvernement sur l'annulation du schéma d'emplois de l'Office national des forêts (ONF). Car le Gouvernement nous a soumis deux fois à ses habituels jeux de bonneteau budgétaires en un seul PLF – cela fait beaucoup.

Une première fois en maintenant dans le projet de loi de finances initial la baisse de 80 équivalents temps plein (ETP) prévue dans le contrat État-ONF, contrairement aux annonces qui avaient précédemment été faites de sa suspension. Cela a permis au Gouvernement d'afficher des créations de postes, qui ne sont qu'une stabilisation.



Une seconde fois en prétendant avoir rétabli ces 80 ETP, alors que l'enveloppe de 3,3 millions d'euros ouverte dans le texte transmis au Sénat n'en finance que 60, l'État laissant le soin à l'ONF de financer les 20 derniers ETP sur ses propres deniers. Or, les ressources propres de l'ONF sont amenées à rechuter l'an prochain avec les tendances baissières de la construction et donc du cours du bois d'œuvre. Et les bénéfices financiers de la contractualisation pour l'établissement, espérés par le Gouvernement, nous semblent trop optimistes. Notre amendement ne vise donc pas à faire de la surenchère, mais à forcer le Gouvernement à assumer jusqu'au bout sa position, à faire preuve de plus de sincérité budgétaire.

Enfin, aux côtés de la gestion des forêts publiques, il convient tout de même de rappeler que 90 % de la forêt qui a brûlé l'été dernier correspond à de la forêt privée.

Nous proposons avec mes corapporteurs, en lien avec les auteurs du rapport d'août dernier sur la prévention des feux de forêt, Anne-Catherine Loisier et Olivier Rietmann, de créer 20 ETP pour le Centre national de la propriété forestière (CNPF). La forêt privée, qui représente pourtant trois quarts des surfaces, est le parent pauvre de notre politique forestière : le CNPF, dont les missions sont certes plus réduites que celles de l'ONF, compte moins de 350 ETP sous plafond, contre environ 8 000 pour l'ONF.

Nous proposons que les 20 postes créés soient pour moitié des techniciens forestiers de terrain, afin de dynamiser la gestion et favoriser le regroupement des parcelles, et pour moitié des référents pour la défense des forêts contre l'incendie dans chaque région, comme le proposent les rapporteurs de la mission conjointe de contrôle sur les feux de forêt et de végétations, dont Anne-Catherine Loisier et Olivier Rietmann, ici présents.

Tant pour la sylviculture que pour l'agriculture, il va falloir modifier certaines pratiques et certains itinéraires techniques, et prévoir une intervention plus active de l'homme, pour s'adapter au changement climatique. En ce domaine, comme dans les domaines évoqués par mes collègues, ce budget n'est pas à la hauteur : nous voterons contre, mais nous espérons que le Gouvernement reprendra certaines de nos propositions, peu coûteuses.

**M. Vincent Segouin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – La commission des finances est en accord avec ce qui vient d'être dit par les corapporteurs. Nous avons, en outre, une inquiétude sur les clauses miroirs, car nous renforçons les normes franco-françaises et les effectifs pour les contrôler, sans aucune contrepartie pour les produits importés. Cela contribue à creuser le solde de la balance commerciale de l'agriculture française.

**M. Daniel Gremillet.** – Je souhaiterais remercier les trois corapporteurs. L'année 2023 sera déterminante pour l'assurance récolte. Si le mécanisme ne fonctionne pas, alors nous aurons dilapidé plusieurs décennies de confiance réciproque entre l'État et les agriculteurs grâce à l'ex-fonds des calamités agricoles – fondé sur le principe du un pour un. Nous abandonnons un système, alors que les réformes ne sont pas prêtes, et que l'amplitude des situations auxquelles sont confrontés les agriculteurs ne fait que s'accroître.

Concernant les crédits du Casdar, je suis scandalisé par le fait qu'ils soient utilisés dans d'autres secteurs que l'agriculture, alors qu'il s'agit d'une idée des agriculteurs. En effet, ces crédits sont totalement payés par les agriculteurs et proviennent de leur propre développement ; pas un euro ne provient de l'État.

S'agissant de la forêt, nous n'avons jamais mis autant d'argent pour replanter, régénérer nos forêts – et je rends, là, hommage au Gouvernement. Mais attention, ce n'est pas parce qu'un arbre a été planté qu'il va pousser ; nous avons besoin d'accompagnements en termes de sylviculture, de protection et d'entretien des parcelles. Vos propositions à cet égard sont très pertinentes.

**M. Bernard Buis.** – Je partage certaines inquiétudes des rapporteurs, mais mon groupe ne souhaite pas s'opposer aux crédits de la mission.

Nous pouvons ne pas être d'accord sur les chiffres, mais nous ne pouvons que constater l'augmentation de ce budget par rapport à la LFI 2022 ; c'est un budget qui va accompagner la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC).

Je note une progression importante en faveur de la structuration des filières, notamment dans les territoires ultramarins, la mise en pratique concrète du projet de loi assurance récolte, avec 255,5 millions d'euros de crédits de l'État, la modernisation des exploitations et des crédits supplémentaires pour l'ONF – à cet égard, nous pouvons émettre des critiques, mais 10 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés par rapport à ce qui était prévu initialement.

Nous pouvons également critiquer la reconduction du plafond du Casdar, mais l'enveloppe est tout de même maintenue à 126 millions d'euros.

L'année dernière, la commission des finances du Sénat avait approuvé les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » pourtant globalement stables par rapport au PLF 2021. Cette année, si nous ne sommes pas d'accord sur le pourcentage de hausse, nous ne pouvons que constater une forte augmentation du budget. Je ne vois donc pas de raison objective à s'opposer aux crédits de cette mission.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je voudrais tout d'abord saluer le travail de nos rapporteurs. Les éleveurs sont très inquiets et les messages qui leur seront envoyés avec ce PLF 2023 sont essentiels. Ils ont besoin d'être rassurés afin que nous puissions les entraîner dans une démarche assurantielle.

S'agissant des forêts, je pense, comme les rapporteurs, que le Gouvernement fait une mauvaise lecture de la situation forestière. Certes, il est important de reboiser, mais ce dont nous manquons le plus aujourd'hui, c'est de la main-d'œuvre, et ce à tous les échelons.

Je ne reviendrai pas sur les postes supprimés à l'ONF en dépit des tours de passe-passe du Gouvernement pour le masquer, mais je voudrais dire que si nous accablons souvent cet organisme, je ne connais pas beaucoup d'établissements publics qui, en l'espace de vingt ans, ont perdu près de 40 % de leur personnel, alors que la forêt à continuer à s'étendre – ainsi que les contraintes afférentes à sa gestion. Nous devons arrêter d'alourdir le fardeau de l'ONF et accompagner ses agents dans une triple mission : sociétale, de production de bois et environnementale.

Mais nous ne devons pas oublier la forêt privée, dont les propriétaires n'ont pas les moyens pour relever les défis, non seulement de production, mais également de lutte contre les incendies. Je me réjouis donc que mes collègues soient aussi sensibles à abonder les moyens du CNPF.

Mon groupe ne votera pas les crédits de cette mission.

**M. Franck Montaugé.** – Concernant les assurances, je n’ai toujours pas compris comment nous allons pouvoir contourner cette moyenne olympique, sachant que la question se joue au niveau de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) ; chaque fois que nous posons la question au ministre, nous n’avons pas de réponse. Je crains, comme Laurent Duplomb, qu’un dispositif pourtant relativement bien structuré ne se traduise par un échec ; dans ce cas les agriculteurs ne voudront plus entendre parler d’assurance avant longtemps !

Vous n’avez pas évoqué le plan stratégique national (PSN), déclinant la PAC, et la façon dont il va être mis en œuvre, soutenu et éventuellement accompagné. Avez-vous étudié cette question, qui me paraît fondamentale ? Je pense notamment aux territoires qui sont en difficulté sur le plan agricole. Je fais allusion aux territoires de polyculture-élevage. Ces derniers bénéficient de dispositifs tels que l’indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), mais il faudrait sans doute inventer des dispositifs pour reconnaître leur spécificité et la nécessité de les accompagner.

Au sujet de l’eau, qu’en est-il en termes d’investissement et d’accompagnement ? En effet, quelles que soient les techniques utilisées, le coût sera élevé. De plus, je souhaiterais évoquer le sujet important de la gestion des projets de territoire pour la gestion de l’eau (PTGE), qui impliquent les agriculteurs, mais pas seulement ; cet aspect, de même que l’évolution des pratiques culturales, sont-ils appréhendés dans ce budget ?

Enfin, s’il ne s’agit pas d’opposer les modèles d’élevage intensif et extensif, ces derniers doivent être reconnus et préservés. En effet, ils représentent un enjeu important pour les territoires, notamment en termes de qualité. Cependant, l’influenza aviaire les fragilise et entraîne la fermeture de certaines exploitations, ce qui est dommageable pour les exploitants, mais aussi pour les filières et territoires concernés.

**M. Joël Labbé.** – Je siége ici depuis onze ans et, pour la onzième fois, je vais défendre les moyens de l’agriculture biologique. Aujourd’hui, la consommation stagne et la production augmente, un nombre grandissant d’agriculteurs faisant leur conversion. Ainsi, un pan entier de l’économie agricole se retrouve en difficulté. En juin dernier, quand la filière porcine a été fragilisée, 20 millions d’euros lui ont été dédiés. Que fait-on pour aider l’agriculture biologique ? On devrait la considérer comme une filière comme les autres, et la préserver.

Je rappelle au passage les aménités positives apportées par cette forme d’agriculture et les externalités négatives produites par l’agriculture conventionnelle. À titre d’exemple, si l’on considère la qualité de l’eau, entre 1 et 1,5 milliard d’euros sont dépensés chaque année, rien que pour limiter la présence de nitrates et de pesticides dans l’eau. Or l’agriculture biologique n’a aucune incidence négative sur cette question.

L’agriculture biologique doit être soutenue en termes de communication et l’Agence française pour le développement et la promotion de l’agriculture biologique (Agence bio) a besoin de moyens supplémentaires pour assurer sa mission. De plus, il importe de soutenir l’enseignement agricole et la recherche en la matière, et en particulier l’institut technique de l’agriculture biologique (Itab), qui n’a pas les moyens de mener ses travaux.

Pour conclure, si nous reconnaissons des avancées, ce qui est proposé en matière d’agriculture biologique demeure décevant. Par ailleurs, les élevages de plein air méritent d’être davantage soutenus ; il s’agit pour eux d’une question de survie. Pour ces raisons, nous nous abstiendrons sur les crédits de la mission.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Je partage les conclusions des rapporteurs et souhaiterais revenir sur l'importance de l'amendement prévoyant des fonds supplémentaires pour la vaccination. En effet, l'influenza aviaire, dont nous parlons beaucoup en ce moment, ne doit pas cacher le risque représenté pour nos élevages par d'autres maladies, dont la propagation pourrait être évitée ou limitée grâce à des vaccins adaptés. Il faut donc consacrer les fonds nécessaires à la recherche en la matière ; il s'agit d'une question sanitaire, mais aussi économique, très importante.

**M. Henri Cabanel.** – Je voudrais insister sur le mal-être agricole ; si je me réjouis de l'allocation de nouveaux crédits, des inquiétudes demeurent. Lors de la récente audition du ministre, j'ai posé des questions à ce sujet, mais il n'a pas eu le temps de répondre ; il devait le faire par écrit et j'attends toujours... Je les lui poserai de nouveau dans l'hémicycle.

Concernant les comités départementaux, seront-ils opérationnels d'ici la fin 2022, comme cela était prévu ?

En outre, je suis déçu de constater que les crédits consacrés au redressement des exploitations en difficulté, notamment ceux de l'aide à la relance des exploitations agricoles (Area), aient vu leur montant diminuer de 2 millions d'euros.

Par ailleurs, je suis préoccupé par le manque d'humanité des administrations vis-à-vis des agriculteurs, que signale le rapport et que nous avons déjà souligné. Résoudre ce problème ne coûterait rien à l'État puisqu'il s'agirait de donner des directives aux administrations, notamment à la Mutualité sociale agricole (MSA) et aux services administratifs, afin qu'ils fassent preuve d'une plus grande considération, notamment dans les courriers envoyés.

J'en viens à l'assurance récolte que beaucoup ont évoquée. Il semble que nous ayons mis la charrue avant les bœufs. En effet, nous aurions dû nous assurer que le rapport tant attendu sur la moyenne olympique ait le temps de décanter, même si je me réjouis que le débat ait enfin eu lieu. L'inquiétude perdure, les objectifs n'étant pas atteints.

Enfin, je suis moi aussi satisfait par la perspective de pérennisation du dispositif TO-DE, même si des problèmes d'acceptabilité demeurent du côté gouvernemental.

**M. Patrick Chauvet.** – Je souhaiterais élargir notre réflexion. D'abord, nous évoquons souvent nombre de sujets techniques sans jamais parler de l'humain, qui devrait représenter la priorité. À ce titre, j'ai apprécié que le ministre de l'agriculture aborde ce volet lors de son audition.

Par ailleurs, j'aimerais que nous considérions le problème structurel qui touche l'élevage. En effet, la décapitalisation du cheptel français est de cet ordre et ce phénomène, s'il se poursuivait, aurait de terribles conséquences sociales, humaines, économiques et environnementales. Cependant, il n'y a pas de fatalité. Un repère me paraît important en la matière : pourquoi le lait est-il moins cher en France que dans les autres pays européens ? Il ne faut pas s'étonner ensuite de la décapitalisation comme du manque d'attractivité et d'intérêt suscités par la filière, notamment auprès des jeunes qui sortent de formation.

Un véritable travail de fond et de réflexion s'impose, dont le Sénat pourrait avoir l'initiative. J'ai souvent dressé un parallèle entre ce sujet alimentaire et ce que nous vivons

dans le domaine de l'énergie, où des mutations aux conséquences aussi lourdes sont à l'œuvre et où l'on voit les problèmes arriver sans être capables de bien y répondre.

La semaine dernière encore, j'entendais des agriculteurs faire part de la pression qu'ils subissaient, notamment en matière de contrôles ; comment l'action publique s'est-elle déshumanisée à ce point ? Il nous faut tenter d'apporter des solutions.

**M. Daniel Salmon.** – Je voudrais revenir sur l'élevage en plein air, qui rencontre d'importantes difficultés liées à l'influenza aviaire. Alors que ces élevages connaissent une grande détresse, nous adoptons la stratégie de la fuite en avant, sans nous poser les vraies questions. En effet, nous parlons vaccination, mais il faudrait mener des études sur les causes de ces épidémies de plus en plus importantes et fréquentes.

En outre, le mot étant à la mode, il faudrait nous interroger et nous mettre d'accord sur ce que nous entendons par « souveraineté alimentaire ». À ma question, le ministre a répondu à côté.

Enfin, j'en viens à l'ONF, qui fait face aujourd'hui à des défis colossaux. Le ministre s'est engagé à ce que ses effectifs ne baissent pas en 2023, mais le contrat État-ONF pour 2021-2025 n'est pas rassurant. Le temps des positions défensives est révolu et il s'agit de passer à l'offensive, pour reconquérir les effectifs perdus, sans doute par centaines.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour vos interventions, qui ne semblent pas nécessiter de réponses de la part des rapporteurs, dont vous avez tous salué le travail.

En vous écoutant, une idée émerge qui me pousse à dire, comme Patrick Chauvet, que la situation de l'agriculture ressemble effectivement à celle du secteur énergétique. En effet, les réformes à mener sont structurellement lourdes et probablement de rupture, y compris en ce qui concerne des institutions comme l'ONF.

S'il faut questionner les moyens accordés, il s'agit aussi de s'interroger quant à la façon de faire. Cette réflexion de fond doit être menée, et il me semble que nous le faisons déjà au Sénat, à travers nos rapports, à travers les travaux des groupes d'études « Forêt et filière bois », « Élevage » et « Agriculture et alimentation ». Il s'agirait peut-être de revoir la structure générale afin de rattacher entre elles les questions abordées. Toutefois, ce que je souhaiterais, c'est que le travail de fond que nous produisons soit entendu, à la fois par le Gouvernement, mais aussi par les médias et la société française.

**M. Serge Méry.** – La souveraineté alimentaire se mesure à l'aune des importations, qui sont aujourd'hui massives. Ainsi, la France n'est plus à l'équilibre et la tendance demeure à la baisse, notamment en raison de la décapitalisation du cheptel, qui s'élevait à 1 % par an et atteint désormais 1,5 %. Cela peut paraître peu, mais c'est une augmentation de 50 %. Il sera difficile d'inverser la tendance et, sur le terrain, on observe une terrible morosité ambiante chez les agriculteurs.

Enfin, je m'inquiète quant à la transmission des exploitations. Aujourd'hui, l'agriculture n'est pas attractive et il est difficile de renouveler les chefs d'exploitation, notamment dans le domaine de l'élevage laitier où le coût de la main-d'œuvre, souvent familiale, est faible. Près de 60 % des exploitations ne trouvent pas de repreneurs. Cette tendance lourde de l'agriculture en régression engendre de l'inquiétude. Nous semblons être

entrés dans un cycle long et nous aurons beaucoup de mal à remonter la pente, comme c'est le cas dans le domaine de l'énergie.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous décrivez ici les conclusions du rapport que vous avez présenté, Serge Mérillou, avec Pierre Louault et Laurent Duplomb, sur la compétitivité de la ferme France. En effet, nous devons nous montrer très attentifs à ce qui se passe et aux possibles conséquences en matière de souveraineté pour le pays agricole que nous sommes. Je vous conseille la lecture d'un article de la journaliste Emmanuelle Ducros, dans *l'Opinion*, ce matin, sur la précarité alimentaire et les conséquences sociales de la situation agricole dans laquelle nous sommes.

Nous en venons à l'examen des amendements.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-367 vise à revaloriser les montants dédiés au réseau des chambres d'agriculture. En effet, le réseau n'a pu compenser l'impact de la hausse du point d'indice de la fonction publique par une hausse de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti, ni par une hausse de la subvention pour charges de service public. Si l'on souhaite apporter une assistance importante à l'agriculture pour lui permettre de franchir les différents caps que nous avons décrits aujourd'hui, il faut s'en donner les moyens. Cet amendement prévoit donc de majorer de 11 millions d'euros les crédits de l'action n° 27 du programme 149.

*L'amendement II-367 est adopté.*

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-369 vise à mettre en adéquation les différents logiciels et systèmes informatiques dédiés à l'enregistrement des animaux et de leurs mouvements. En effet, si la France est championne en termes de traçabilité des animaux, depuis la naissance jusqu'à l'abattage, il nous faut moderniser ce système et il manque pour ce faire 6 millions d'euros, que cet amendement vise à allouer.

J'en profite pour dire un mot du Casdar, plafonné à 126 millions d'euros. Le ministre ayant annoncé qu'au moins 17 millions d'euros d'excédents de collecte pourraient être reversés dans le circuit, le Casdar pourrait s'élever à 143 millions d'euros, voire plus. Si c'était plus, on pourrait trouver facilement ces 6 millions d'euros, qui doivent servir à accompagner un système qui fonctionne et permet notamment de gérer les épidémies quand elles se déclarent.

**M. Daniel Gremillet.** – Ce sujet est d'une grande importance. J'en ai fait l'expérience en tant que responsable agricole pendant la crise de la vache folle. La France a été pionnière en matière d'identification pérenne généralisée (IPG) et de traçabilité, qui ont été mises en œuvre grâce à des financements des éleveurs et des pouvoirs publics. Cette question est stratégique et on ne peut imaginer que les éleveurs soient abandonnés. Il s'agit d'un investissement sociétal, qui ne concerne pas seulement les agriculteurs, mais permet aussi au consommateur, où qu'il soit, d'avoir accès à une traçabilité complète. La France a été exemplaire en la matière et doit le rester.

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis.** – Encore un mot sur le Casdar : il s'agit d'un compte abondé seulement par les agriculteurs, dont le reste à utiliser ne doit pas être versé au budget général, mais réaffecté à des fins de recherche et d'innovation.

*L'amendement II-369 est adopté.*

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-368 vise à augmenter de 9 millions d'euros les crédits alloués à la recherche sur la vaccination, de manière à anticiper les crises sanitaires. Ces crédits s'élèveraient ainsi à 10 millions d'euros. Je rappelle qu'1 milliard d'euros ont été dépensés en indemnités depuis l'an dernier.

*L'amendement II-368 est adopté.*

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-370 vise à aider le Gouvernement à assumer ses propositions en finançant 20 ETP pour l'ONF pour un coût de 1,1 million d'euros.

L'amendement II-371 vise quant à lui à augmenter de 1,3 million d'euros les crédits alloués au CNPF, afin de couvrir la création de 20 ETP – les 20 emplois coûtant donc moins cher à l'ONF qu'au CNPF.

*Les amendements II-370 et II-371 sont adoptés.*

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Je suis très heureux de constater que les amendements ont été votés à l'unanimité, si l'on excepte les abstentions. En effet, malgré le rejet des crédits de la mission, ils permettent de montrer que nous cherchons à apporter des améliorations.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ainsi qu'à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis des programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement » et « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».** – Si vous écoutez le bruit ambiant, vous aurez l'impression qu'il n'est question que de rénovation énergétique des logements et plus de constructions neuves. Il ne s'agit pas de nier – bien au contraire – l'importance de la transition énergétique. Cependant, nous observons ici le signe d'un certain pessimisme et de l'adoption progressive d'une vision décroissante voire décliniste qui, sous prétexte de protéger les générations futures, ne leur laisse que bien peu de place pour construire leur vie.

Beaucoup de projets font même face à une obstruction qui décourage les maires comme les promoteurs. Le logement ne fait pas encore l'objet d'actions violentes mais on observe un mécontentement s'exprimer dans certains territoires, par rapport à des sujets tels que les locations touristiques ou les meublés de tourisme. Ainsi, au mois de novembre 2021, des milliers d'actifs ne parvenant plus à se loger ont manifesté à Bayonne.

Si l'on ne peut que s'inquiéter pour les années à venir, il nous faut pourtant tenir ces deux objectifs : rendre plus sobres les logements pour atteindre la neutralité carbone et continuer de construire pour soulager les zones tendues, afin d'offrir à nos concitoyens un toit ainsi qu'un parcours résidentiel, sources d'épanouissement familial et personnel.

C'est en gardant en tête cette double perspective que je vous propose d'aborder l'examen des crédits « Logement », avant de m'intéresser plus spécifiquement au financement du logement et à l'avenir d'Action Logement, aux enjeux de la rénovation thermique et aux pistes de soutien à la construction.

Je vous propose donc de commencer par l'examen du budget proposé pour 2023 pour les trois programmes de la mission cohésion des territoires dédiés à cette question, les 109, 135 et 177.

Dans un contexte où l'inflation anticipée est de 4,2 %, les crédits de la mission « Cohésion des territoires » et ceux des trois programmes dédiés au logement progressent de 3,9 %, pour atteindre 16,9 milliards d'euros.

De plus, les dépenses fiscales représentent un montant équivalent au budget lui-même, les taux de TVA réduits pour les travaux – 10 % pour l'entretien et 5,5 % pour les économies d'énergie – pesant le plus lourd dans ce total, pour un montant de 6,5 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 est un budget de transition qui ne marque pas d'inflexion importante, sauf en ce qui concerne les crédits dévolus à l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Le premier poste reste le programme 109 « Aide à l'accès au logement » dédié au financement des aides personnelles au logement (APL), qui pèse à lui seul 13,3 milliards d'euros et connaît cette année une augmentation de 292 millions d'euros. Cette hausse ne s'explique ni par un coup de pouce spécifique ni par un regret quant aux mesures passées, mais traduit les décisions votées cet été dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat : la revalorisation de 3,5 % des APL en raison de l'inflation et le plafonnement à 3,5 % de la hausse de l'indice de référence des loyers (IRL).

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » représente le deuxième poste puisqu'il pèse 2,8 milliards d'euros. Il est consacré à l'hébergement et à l'insertion des personnes vulnérables dans le logement. La dynamique budgétaire est davantage portée par des sous-jacents comme la revalorisation des métiers du secteur « accueil, hébergement, insertion » (AHI) – avec 148 millions d'euros supplémentaires en 2023 –, que par de nouveaux développements en matière de Logement d'abord – dont les crédits augmentent de 44 millions d'euros.

Depuis plusieurs années, les crédits inscrits dans les PLF successifs sont toujours inférieurs à ceux qui sont exécutés, notre pays restant fidèle au principe de l'accueil inconditionnel. Ainsi, le Gouvernement a accepté d'abonder le budget initial de 40 millions d'euros à la suite d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale pour maintenir environ 195 000 places d'hébergement et a renoncé à en baisser le nombre. Cependant, compte tenu d'une pression migratoire qui se maintient à un niveau élevé, la politique du Logement d'abord, qui consiste à permettre aux personnes précaires d'accéder directement à une solution durable, notamment accompagnée socialement, ne parvient pas à faire reculer le recours à l'hébergement d'urgence ou aux nuitées hôtelières.

Dans ce contexte compliqué, le programme 177 joue le rôle de dernier filet de sécurité pour des populations en grande difficulté. À ce titre, je souhaite que tous les personnels des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui assurent la prise en



charge, soient traités de la même manière. Ainsi, les écoutants du 115 ne doivent pas rester les seuls à ne pas bénéficier de la revalorisation des rémunérations du secteur AHI et je vous proposerai un amendement en ce sens.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » constitue le troisième volet du budget et atteindra 780 millions d'euros, ce qui représente une progression de 47,4 %. Cette évolution s'explique par l'accroissement significatif des moyens de l'Anah. Le programme 135 pourvoit aux moyens de fonctionnement et d'investissement de l'Agence tandis que les aides sont financées par le programme 174, qui vient d'être présenté par Daniel Gremillet. La contribution du programme 135 à l'Anah passera de 170 à 404 millions d'euros. Cette hausse recouvre la création de 25 postes supplémentaires, le déploiement du réseau France Rénov' et la préparation de Ma Prime Adapt', qui sera dédiée à l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

Ce budget prolonge plus qu'il n'initie ou ne fait des choix. Cet entre-deux est particulièrement sensible pour trois dossiers clés : le financement du logement et du logement social en particulier, la rénovation et la construction neuve.

Je voudrais d'abord aborder le financement du logement en général, à travers la situation d'Action Logement, ainsi que le financement du logement social, à travers le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) et l'avenir de la réduction de loyer de solidarité (RLS). L'ensemble est intimement lié.

En 2023, le Gouvernement contraindra une nouvelle fois Action Logement à verser 300 millions d'euros, dans le cadre de l'article 16 du PLF. Mais, cette année, la contribution se fera au profit du Fnap et elle est présentée comme s'inscrivant dans la continuité de l'accord trouvé autour de la RLS. Cela concrétise les craintes que j'avais exprimées l'an passé, même si une telle issue n'était pas inévitable. Ainsi, le Gouvernement aurait pu consentir à reprendre la part qui devrait lui revenir dans ce fonds de financement du logement social et qui, de manière paradoxale, est depuis plusieurs années financée par les bailleurs sociaux eux-mêmes et dont la trésorerie est versée automatiquement à l'État...

Malgré mon opposition de principe à ce procédé, nous sommes démunis en tant que parlementaires. La suppression de l'article 16 ferait porter le poids, en l'état des textes, sur les bailleurs sociaux. Par ailleurs l'article 40 nous empêche de transférer la charge à l'État comme il serait légitime de le faire. Enfin, la réduction de la contribution d'Action Logement réduirait les moyens du Fnap et empêcherait de mobiliser les reliquats pour la rénovation ou l'augmentation de l'aide unitaire au logement dans un contexte de hausse des coûts.

Cette nouvelle captation des ressources d'Action Logement, qui s'est opérée sans concertation, s'inscrit dans un contexte préoccupant pour le groupe paritaire. En effet, le 31 août dernier, le directeur général de l'Insee a pris la décision – apparemment technique – de classer sa filiale Action Logement Services (ALS), responsable de la collecte et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec), comme une administration publique, faisant entrer le solde de ses comptes et sa dette dans ceux de l'État, au sens des critères du traité de Maastricht. L'impact de cette opération n'est d'ailleurs pas négligeable puisqu'elle entraîne un endettement supplémentaire de 0,3 point de PIB.

De plus, cette décision pourrait conduire le ministre des comptes publics à classer ALS parmi les Organismes divers d'administration centrale (Odac), où sont notamment regroupés les grandes agences ou instituts de l'État. L'une des principales conséquences serait

l'interdiction pour ALS de s'endetter à plus de 12 mois, sauf exception prévue par la loi, ce qui transformerait profondément son modèle de financement et de fonctionnement, et menacerait sa capacité à remplir ses engagements financiers vis-à-vis de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ou du programme Action Cœur de ville (ACV).

Action Logement a déposé des recours gracieux auprès de l'Insee et de Bercy, qui sont en cours d'instruction.

Si ce processus allait à son terme, il conduirait à une scission de fait au sein du groupe Action Logement, l'État contrôlant étroitement la collecte et l'emploi de la Peec. L'un de ses objectifs pourrait être de s'assurer de l'équilibre des ressources et des dépenses en arbitrant directement entre le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le Fnap, ACV ou la garantie Visale. Les partenaires sociaux ne conserveraient sans doute qu'une très faible marge de manœuvre en dehors de la gestion des filiales immobilières. Ainsi, cela préempterait largement la négociation de la convention quinquennale qui a pour but d'établir un accord entre Action Logement et l'État sur l'emploi de la Peec.

Néanmoins, l'avenir n'est pas écrit et il ne va pas de soi qu'un organisme paritaire collectant une contribution des entreprises pour partie volontaire soit classé comme Odac. L'acceptation des entreprises n'est d'ailleurs pas acquise. J'ajoute que le secteur du logement a un intérêt stratégique à ce qu'Action Logement reste un acteur autonome, à la fois philosophiquement, comme héritier et incarnation du pacte social d'après-guerre entre patrons et salariés, mais aussi financièrement, la Peec étant, avec le Livret A, l'une des « deux mamelles » du logement pour reprendre la formule de Sully. Si la contribution d'Action Logement au Fnap en 2023 protège momentanément les ressources des bailleurs sociaux, elle pourrait être une sécurité très provisoire face aux besoins comptables du ministère du budget.

Concernant le Fnap lui-même, l'État a fait le choix en 2023 de mobiliser les reliquats, soit environ 200 millions d'euros, en raison d'opérations abandonnées, au service de la rénovation thermique dans le secteur HLM. Derrière l'effet d'annonce, ce montant ne représente pas une enveloppe nouvelle de l'État mais provient des fonds des bailleurs sociaux eux-mêmes. Ainsi, elle aurait pu être affectée à la construction neuve de logements sociaux, dont nous avons tant besoin. Enfin, elle est inférieure à l'aide apportée par le plan de relance. En l'état, cette enveloppe ne pourra d'ailleurs pas être renouvelée en 2024 avec les mêmes sources de financement ; l'État sera-t-il au rendez-vous ?

Enfin, la question du financement du logement social au cours du quinquennat et de la prolongation de la RLS se pose. Nous devrions d'ailleurs plutôt évoquer les conditions de sa prolongation, tant les intentions du Gouvernement semblent limpides en la matière. Outre le prolongement des dispositifs propres au Fnap que je viens d'évoquer, l'article 41 *ter* du PLF, rattaché à la mission, aura pour but de maintenir son rendement à hauteur de 1,3 milliard d'euros en 2023. L'avenir est normalement soumis à la conclusion d'un « Pacte de confiance » entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH), sans doute au printemps prochain. La RLS a essentiellement été absorbée par les bailleurs grâce à un accroissement de l'endettement. Or la hausse des taux d'intérêt remet en cause ce modèle d'autant que les coûts de production sont en forte augmentation et que le parc social est confronté à l'impératif de rénovation des logements pour continuer à pouvoir les louer. Je vous présenterai donc un amendement sur ce point, pour que la pérennisation *de facto* de la RLS soit enfin discutée.

La rénovation des logements constitue le deuxième grand sujet de ce budget et des prochaines années dans ce domaine. La loi « Climat et résilience » a imposé un calendrier des rénovations, selon lequel les logements classés G, F et E ne pourront plus être loués à partir de 2025, 2028 et 2034. Cette interdiction s'appliquera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023 aux logements dits « G + », qui sont les plus énergivores. Ce calendrier très resserré est susceptible d'avoir des conséquences majeures.

L'Institut Paris Région a établi qu'en Île-de-France, il concernait 2,3 millions de logements, soit 45 % du parc de résidences principales selon l'ancien diagnostic de performance énergétique (DPE), le nouveau étant plus sévère. À Paris même, deux tiers du parc locatif est directement visé. Paris n'est pas la France mais cette étude montre le caractère crucial du sujet. Une enquête récente de la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim) montre que, devant ce défi, beaucoup de bailleurs privés pourraient baisser les bras. Un quart pourrait vendre à des occupants qui ne feront pas nécessairement les travaux. De plus, entre 5 % et 10 % pourraient opter pour les meublés de tourisme qui ne sont pas soumis à cette réglementation. Les y soumettre, comme le ministre du logement a indiqué vouloir le faire, ne règlera pas le problème qui est autant un sujet de financement que de séquençage face aux capacités limitées des professionnels à mener à bien les travaux. Enfin, la fiabilité du lien entre la réalisation de travaux et le saut en termes d'étiquette énergétique reste un sujet non réglé.

Dans ce ciel chargé, le projet de loi de finances rectificative (PLFR) et le PLF apportent quelques éclaircies.

Tout d'abord, dans le cadre du PLFR, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale visant à doubler le déficit foncier, qui correspond à la part des charges supérieure aux revenus fonciers et peut être déduit du revenu global, salaire ou pension de retraites, pour faire diminuer l'impôt sur le revenu. Cette mesure était très attendue par les propriétaires effectuant des travaux dans des logements énergivores et nous l'avions votée dans la loi « Climat et résilience », mais elle n'était pas restée dans le texte. Nous saluons donc ce doublement du déficit foncier jusqu'en 2025, même s'il arrive un peu tardivement.

En outre, les moyens de l'Anah vont fortement augmenter dans le PLF puisque son budget s'accroît de 900 millions d'euros à travers le programme 174 et de 219 millions d'euros grâce à l'affectation de recettes de quotas carbone. L'Anah a été fortement critiquée par la Cour des comptes l'an passé et cette année par le Défenseur des droits. En effet, il semble de bon ton de lui faire porter la responsabilité du retard français en matière de rénovation énergétique des logements. Cependant, cela me paraît assez injuste. L'Anah est au contraire le symbole et le symptôme du réveil de notre pays sur cette question, mais aussi de nos difficultés et de nos insuffisances. Je voudrais rappeler qu'entre 2019 et 2023, le plafond d'emplois de l'Anah aura été multiplié par deux, passant de 115 à 232 emplois équivalents temps plein (ETP). Entre 2019 et 2021, toutes aides confondues, les décaissements ont été multipliés par trois, le nombre de logements aidés par cinq.

Ainsi, Ma Prime Rénov' a été attribuée à 644 000 logements en 2021, pour un total de 2 milliards d'euros et un montant moyen de 3 200 euros. Dans 80 % des cas, il s'agit comme prévu de mono-gestes, concernant des systèmes de chauffage dans 70 % des cas. De plus, 85 % des aides sont attribués en moins de quinze jours. Seuls 500 à 600 dossiers sont bloqués et font l'objet d'un traitement individuel, qui devrait permettre de résoudre 90 % des cas d'ici la fin de l'année.

Je serai donc moins sévère que Daniel Gremillet quant à l'Anah, d'autant qu'elle est aussi confrontée à une importante transformation interne. Certes, des insuffisances demeurent, mais il ne faut pas décourager ses équipes.

Cependant, l'Anah doit encore réussir à massifier l'accompagnement pour entraîner la massification des rénovations globales. En effet, les rénovations relèvent encore trop largement du mono-geste, ce qui doit changer dans la perspective de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Sans minimiser le problème, les chiffres sont tout de même encourageants. Ainsi, Ma Prime Rénov' Sérénité, consacrée à la rénovation globale, a permis de rénover plus de 41 000 logements en 2021, dont plus de 23 000 ont bénéficié d'une bonification pour sortie de passoire thermique.

Par ailleurs, Ma Prime Rénov' Copropriétés commence à monter en puissance, bien que lentement en raison de la difficulté de faire voter des travaux en assemblée générale. En 2021, elle a concerné 12 000 logements. Les solutions passent certainement par une plus grande aide accordée aux propriétaires modestes, pour lesquels la prime pourrait être doublée, ce que j'ai demandé au ministre. Des solutions juridiques peuvent aussi être envisagées pour rendre solidaires les propriétaires. En effet, dans un même immeuble, les logements n'ont pas forcément la même étiquette et les propriétaires ne sont pas tous pressés de la même manière par le calendrier. Il faut donc réfléchir à des solutions telles que l'opposabilité du DPE collectif pour un immeuble ou du vote du programme pluriannuel de travaux.

Dans le parc social, les enjeux de rénovation thermique sont relativement moins importants en proportion – environ 1,2 millions de logements à traiter avant 2034 – mais posent aussi des questions différentes. Les bailleurs sociaux sont des acteurs institutionnels, qui peuvent entreprendre des rénovations de masse rentabilisées sur de longues durées. Ils se projettent par ailleurs au-delà de 2034 et envisagent dès aujourd'hui l'avenir de leur patrimoine à l'horizon 2050, date à laquelle un maximum de logements devra avoir atteint les classes A ou B selon la SNBC.

La question se pose donc pour eux en termes de stratégie de patrimoine, de savoir s'ils ne doivent pas dès aujourd'hui organiser des rénovations dans cette perspective, afin de ne pas faire plusieurs des travaux et de les rentabiliser au plus tôt. Pour donner un ordre de grandeur, le coût moyen d'une réhabilitation thermique serait de l'ordre de 38 000 euros, celui d'une rénovation donnant une seconde vie au bâtiment allant au-delà de 2050 serait d'environ 100 000 euros, à comparer avec un coût de 158 000 euros pour une construction neuve. Les bailleurs sociaux envisagent de réaliser environ 10 000 rénovations « seconde vie » par an dans un premier temps.

Pour cela, ils demandent que ces opérations soient aidées par des subventions du Fnap, des prêts à long terme de la Caisse des Dépôts, mais aussi en termes de fiscalité, par une TVA à taux réduit et une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ainsi qu'un reconventionnement des loyers comme des logements neufs. La démarche est prometteuse et offre une vision stratégique qui manque dans le secteur du côté de l'exécutif. Elle permet aussi de s'organiser pour viser clairement l'horizon 2050, ce que j'avais plaidé dans le cadre de la loi « Climat et résilience », en proposant d'intégrer dès aujourd'hui les logements D à la réflexion.

Je terminerai en disant quelques mots de la construction neuve. Elle est en berne. Du côté des logements sociaux, Emmanuelle Wargon avait affiché l'objectif de 250 000 logements en deux ans et on ne franchira peut-être pas le seuil des

180 000 agréments. Du côté des autres constructions, les évolutions sont moins lisibles. En effet, on constate d'une part une forte augmentation conjoncturelle du nombre de permis de construire délivrés – 523 000 entre septembre 2021 et août 2022 – en raison du bouclage des projets antérieurs à la réglementation environnementale RE 2020. Cependant, les biens mis en vente baissent de 10 % et les réservations de 20 % au cours du dernier trimestre, ce qui est inquiétant. Parallèlement, l'indice du coût de la construction a augmenté de 8 % en un an selon l'Insee.

Notre analyse doit se porter au-delà de la conjoncture et le domaine du logement s'inscrit dans le temps long. Il est essentiel de donner de la visibilité aux outils fiscaux et au cadre juridique pour les investisseurs. En effet notre pays a préféré multiplier les niches plutôt que de réfléchir à un cadre global et stable, que je nomme « statut du bailleur privé ». Je me réjouis que le ministre et d'autres me rejoignent sur le principe, même si je ne suis pas sûre que nous en ayons la même vision.

En outre, il nous faut réhabiliter l'acte de construire et retrouver le mode d'emploi avec les maires. Depuis la suppression de la taxe d'habitation, nous sommes confrontés à un problème. La commission Rebsamen a obtenu l'an passé une compensation partielle et temporaire par l'État de l'exonération de TFPB des nouveaux logements sociaux, ce qui est bien mais très insuffisant. En effet, cette mesure ne concerne que les constructions à venir et ne vise que 10 ans d'exonération au lieu de 25. La Fédération des promoteurs immobiliers a proposé d'attribuer aux communes une fraction de la TVA sur la construction neuve, ce qui constitue une idée à creuser.

Par ailleurs, le « zéro artificialisation nette » (ZAN) fait figure d'épée de Damoclès au-dessus de tous les projets. La mission de contrôle que conduisent Valérie Létard et Jean-Baptiste Blanc fera bientôt des propositions à ce sujet, afin de sortir de ce paradoxe, relevé avec humour par notre collègue Jean-Marc Boyer : « construire moins pour loger plus ».

Enfin, je rappellerai qu'un parcours résidentiel fluide, notamment entre location et accession, représente l'une des clés pour sortir des difficultés actuelles. C'est la raison pour laquelle, comme chaque année depuis sa suppression, je proposerai un amendement pour rétablir l'APL accession. Si nous le votons systématiquement au Sénat depuis 2018, l'Assemblée nationale n'a cessé de le supprimer au prétexte de vouloir économiser, alors que cela ne coûterait que 50 millions d'euros, tout en permettant à de nombreux citoyens d'accéder à la propriété, plus particulièrement dans les territoires tendus.

En conclusion, nous sommes face à un budget de transition, empreint de plus de continuité que de nouveauté. Des intentions intéressantes sont énoncées, d'autres nous inquiètent. Le Gouvernement n'a pas vraiment abattu son jeu ni défini son cap. Plusieurs sujets cruciaux pour l'avenir du logement vont être discutés au cours des prochains mois ; il nous faudra être particulièrement vigilants.

Dans ce contexte, je ne souhaite pas afficher une opposition de principe, qui ne donnerait pas sa chance à la négociation ou à des compromis constructifs. Mais je ne souhaite pas non plus accorder un blanc-seing qui donnerait l'impression que nous soutiendrions des évolutions que nous désapprouvons et sur lesquelles nous avons mis en garde les Gouvernements successifs.

Je vous propose donc une abstention engagée, exigeante et même combative, dans l'attente des décisions que le Gouvernement prendra en matière de logement pour le reste du quinquennat.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial sur la mission « Cohésion des territoires ».** – Je remercie d'abord Dominique Estrosi Sassone pour ce brillant rapport.

La commission des finances s'est réunie le 15 novembre et, sur ma proposition, s'en est remise à la sagesse du Sénat concernant l'adoption des crédits de la mission. En effet, ce budget consacre l'absence de lisibilité de la politique du Gouvernement en matière de logement et d'urbanisme.

Je rappelle que les crédits sont en légère augmentation en euros courants, mais en diminution de 1,9 % en euros, compte tenu du niveau élevé d'inflation attendu pour 2023. En ce qui concerne le programme 177, on nous répétait qu'avec la fin de la crise sanitaire, le parc d'hébergement serait réduit de façon modérée en 2023, ce qui ne sera pas le cas puisque le Gouvernement a demandé 40 millions d'euros supplémentaires. Je crains cependant que cela ne soit pas suffisant, les crédits demandés pour 2023 étant moins élevés que ceux de 2022 si l'on tient compte des crédits ouverts en cours d'année.

En outre, le Gouvernement n'a pas encore annoncé ses objectifs en matière de Logement d'abord, pour lequel il risque de demander une ouverture de crédits en cours d'année. Il s'agit donc bien d'une navigation à vue, une fois de plus.

En matière d'aide au logement, le programme 109 porte sur les aides de guichet non pilotables. Or malgré leur coût élevé, les prestations sociales couvrent une part de plus en plus réduite des dépenses courantes et des ménages, et les dépenses de logement augmentent. Malgré les mesures prises, les ménages font face au poids croissant de l'inflation.

De plus, je dois souligner que la réforme de la loi organique relative aux lois de finances va nécessiter une modification du schéma de financement des APL. En effet, le Fonds national d'aide au logement (Fnal) ne pourra plus recevoir le produit des cotisations des employeurs en 2025.

S'agissant du programme 135, le secteur de la construction comme celui du logement social s'inquiètent devant la hausse des coûts et des taux, comme devant la difficulté d'obtenir des permis de construire. Pour sa part, l'Anah reçoit une dotation bien plus importante pour la rénovation énergétique, mais il ne suffit pas d'injecter des subventions. Les rénovations globales devraient constituer un objectif, mais elles souffrent de leur complexité pour les particuliers comme du manque d'un écosystème d'entreprises capables de les conduire.

En ce qui concerne, l'urbanisme et la construction, je regrette que le PLF n'apporte rien à la définition d'un modèle de financement du ZAN. Nous ne sommes pas entendus sur le sujet et cela est inquiétant. La commission des finances tirera les conséquences du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, qui ouvre de nombreuses pistes. Ainsi, nous mettrons probablement en place une commission – et il faudra le faire ensemble, madame la présidente – pour trouver un financement et une fiscalité locale pour le ZAN.

Par ailleurs, le fonds friches a fait l'objet d'une forte mobilisation dans les territoires, qui se dilue dans le fonds vert pour lequel le Gouvernement ne donne que peu de visibilité. Je crains la démobilisation des acteurs sur toutes ces questions et il en va de même pour la politique de la ville.

En effet, les résultats de cette politique sont toujours aussi peu visibles quant à la situation des habitants des quartiers. Ensuite, le Gouvernement ne montre pas plus de volonté que les années précédentes de mettre en œuvre son engagement à contribuer au financement du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), puisque la dotation budgétaire de celui-ci est toujours limitée à 15 millions d'euros alors que l'Anru doit désormais décaisser plus de 500 millions d'euros par an. Or Action Logement est le principal financeur de l'Anru. Au sujet d'Action Logement, je m'associe en tous points à l'analyse réalisée par Dominique Estrosi Sassone. Le sujet est grave. L'organisme a été mis sous forte pression par le Gouvernement qui lui impose à présent de participer au financement du Fnap pour un montant de 300 millions d'euros.

En raison de ce manque global de lisibilité, la commission des finances a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, étant entendu que nous avons donné un avis favorable à l'adoption de l'article rattaché 41 *ter*. En effet, il s'agit d'une mesure de désindexation de la réduction du loyer de solidarité, qui n'allège pas vraiment la charge pesant sur les bailleurs sociaux mais évite de l'augmenter.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Je vous proposerai un amendement à l'article 41 *ter*. L'article a été introduit à l'Assemblée nationale afin de ne pas dépasser l'objectif d'un rendement budgétaire de 1,3 milliard d'euros pour la RLS. Nous n'avons pas de visibilité sur la RLS, mais nous sommes convaincus que le Gouvernement pérennise ce dispositif de fait. Nous nous étions mobilisés pour dénoncer un mauvais coup porté au monde du logement social, qui allait obérer les capacités d'autofinancement, ce qui s'est effectivement passé. Le Gouvernement avait annoncé que la RLS serait en application jusqu'en 2022, mais il s'agit à présent d'acter de nouveau le fait qu'en 2023.

Je voudrais de nouveau interpellier le Gouvernement pour le pousser à dire qu'il est en train de pérenniser la RLS. La seule possibilité de le faire, même si ce n'est pas dans nos habitudes, est de demander un rapport. Il devra être finalisé sous quatre mois parce que c'est au printemps que l'USH pourrait signer le Pacte de confiance avec le Gouvernement. Le Gouvernement devrait jouer cartes sur table avant cette échéance et informer le Parlement des conséquences d'un tel dispositif, pour répondre à ce qui nous préoccupe au premier chef : la demande de construction de logements sociaux et de rénovation énergétique.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Mon groupe est d'accord avec nombre des analyses et propositions faites par Dominique Estrosi Sassone, même si nous ne partageons pas tout à fait la même vision de ce que doit contenir le concept de « statut du bailleur privé ».

Notre groupe votera contre ces crédits parce qu'il y a trop de non-dits. En étudiant les documents publiés par la haute administration, de Bercy ou du logement, nous comprenons ce qu'ils ont théorisé : il faut construire moins. Ils semblent le justifier en arguant de la baisse démographique prévue. Mais cette baisse n'est pas certaine. De plus, le processus de décohabitation est toujours en cours et le mal-logement reste considérable. Enfin, pour procéder à leur calcul, ils divisent le nombre de logements et de mètres carrés par le nombre d'habitants, pour arriver à la conclusion qu'il y en a assez. Comme si tout le monde allait trouver un logement, spontanément et sur chaque territoire ! Comme ils refusent d'observer la

situation de manière objective et de planifier de façon souple en fonction des besoins des territoires, la crise est chronique. Cependant, si la construction n'est plus un enjeu pour le Gouvernement, il se garde d'en faire part aux Français pour qui cette idée est inaudible.

J'en profite pour préciser que nous n'avons pas seulement besoin de constructions en zones tendues. En effet, d'autres besoins se font sentir en zones détendues, en moindre quantité et d'une autre nature qualitative. Les besoins dans les territoires sont variés et doivent être redéfinis.

En ce qui concerne le logement social et Action Logement, je voudrais rappeler que pour la partie énergétique, le plan de relance avait consacré 200 millions d'euros supplémentaires pour la rénovation des HLM sur deux ans. La première année, tout était déjà consommé et des dossiers sont encore en attente. Pourtant, si l'on consacrait 500 millions d'euros par an à cette question, on entrainerait une accélération de la rénovation dans le logement social, qui tirerait la filière sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, nous sommes pris en étau sur la question d'Action Logement. En effet, si nous baissons sa contribution, l'État ne compensera pas. En même temps, on ne peut cautionner la manière dont l'État conçoit l'avenir de cet organisme.

Nous pourrions préparer une résolution du Sénat sur Action Logement, sur sa conception et son avenir. En effet, il nous faut préserver cet outil et demander une clarification juridique. Je ne suis d'ailleurs pas étonnée qu'un problème juridique se pose, puisque nous n'avons pas bien calé, au regard des critères européens, la Péc et la garantie de pouvoir conserver l'autonomie paritaire de l'organisme. Il faut trouver les moyens de sauvegarder ce paritarisme, structurant pour notre modèle social depuis le Conseil national de la Résistance.

En outre, même avec la prime accession, il est difficile de trouver des accédants modestes, en province, qui parviennent à acheter un logement parce que les banques ne leur prêtent pas en raison d'apports personnels insuffisants. Le prêt à taux zéro (PTZ) répond en partie à cette problématique. Nous avons obtenu d'Action Logement la création pour les salariés modestes d'une prime de 10 000 euros pour l'accession sociale. Cependant, il n'est pas certain qu'Action Logement puisse encore mettre en œuvre ce dispositif. De plus, la mesure ne concerne pas les fonctionnaires, notamment ceux dont les métiers sont essentiels. Je déposerai donc un amendement pour que cette prime soit élargie, grâce à des financements de l'État, aux travailleurs essentiels dont les entreprises ne cotisent pas au dispositif du 1 % logement.

Quand nous avons entendu M. Béchu, qui est pourtant un élu local, dès que nous avons parlé logement, il a renvoyé la responsabilité vers les copropriétés ou les bâtiments publics. Mais la question des logements et de la fameuse résorption des passoires énergétiques reste aberrante.

Sans vision planifiée – au sens gaulliste du terme – établie avec les territoires dans un mouvement de consultation puis de planification centrale, nous n'atteindrons pas les objectifs fixés et les Français auront le sentiment que la classe politique leur ment. Peut-être faudrait-il demander à François Bayrou d'être entendu puisqu'il est chargé de la planification...



**Mme Valérie Létard.** – Je voudrais commencer par saluer la grande qualité du rapport dont je partage l'analyse, notamment en ce qui concerne la manière dont l'État nous emmène dans une direction qui interroge. Le Sénat devrait s'emparer de la question et produire un travail de fond. En effet, nous nous trouvons à la croisée des chemins et il est temps de mettre en œuvre une véritable vision pour les politiques du logement, incluant les modes de financement et les moyens de mobiliser les acteurs, pour ne plus subir les choix imposés par l'État, dont on mesure aujourd'hui l'énormité des conséquences.

Mon groupe est très sensible à la question du logement social et nous tenons à ce que notre pacte social d'après-guerre soit préservé. Il faut être au rendez-vous pour le logement des salariés, des plus modestes et des plus démunis. Pour ce faire, il faut préserver Action Logement. Depuis son origine, cet organisme doit être financé de façon paritaire. Néanmoins, puisque chaque année l'État ne contribue plus, on finit par le reclasser en administration publique ! Action Logement a joué son rôle d'acteur solidaire des politiques du logement et aujourd'hui on explique que ce sont ses choix qui conduisent l'Insee à le reclasser ! Si nous prenons cette direction, de nombreuses questions se poseront : que deviendra Action Logement à terme ? Que deviendra la Pcec ? Sera-t-elle toujours affectée au logement ?

L'État demande à Action Logement de remettre 300 millions d'euros au Fnap sans consultation, considérant qu'il s'agit de l'argent de l'État. C'est grave ! Nous changeons de paradigme et faire comme si tout cela était normal reviendrait à l'accepter. L'État doit contribuer à la politique du logement à la française. Notre pacte social d'après-guerre et le paritarisme en dépendent !

Je défendrai demain deux amendements pour proposer que la contribution d'Action Logement ne dépasse pas 150 millions d'euros et qu'elle se fasse dans le cadre de la convention quinquennale.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Lors de son audition devant notre commission, le ministre a affirmé qu'il fallait construire plus pour loger plus. Néanmoins, Marie-Noëlle Lienemann a bien expliqué comment, dans la haute fonction publique, on pense l'inverse. Il faudrait qu'un jour les objectifs du Gouvernement apparaissent de façon claire.

Par ailleurs, lors de cette audition, le ministre a expliqué qu'il fallait « redonner de la perméabilité ». Si quelqu'un pouvait m'expliquer ce que ces mots signifient...

En ce qui concerne Ma Prime Renov', je suis surpris par les éléments que vous a donnés le directeur de l'Anah et selon lesquels 85 % des demandes d'aides seraient traitées en quinze jours. Dans mon département, les demandes restent des mois sans nouvelle et l'Anah est injoignable.

**Mme Viviane Artigalas.** – Notre rapporteur a tout dit ! Je la rejoins sur l'idée qu'il s'agit d'un budget dans lequel les crédits sont stables voire en légère augmentation, mais qui ne dit rien des orientations nouvelles en matière de politique du logement. Cela est catastrophique. Bruno Le Maire a dit qu'il n'y avait pas besoin de construire, mais si on ne construit pas, le modèle du logement social à la française sera remis en cause. Je rappelle que, dans le cadre du modèle actuel, deux tiers des ménages sont éligibles au logement social et que 2,2 millions de Français attendent un logement, que ce soit pour y accéder ou pour en changer. Le parcours est en panne et nous sommes en train de tuer l'accession sociale à la propriété comme le parcours résidentiel.

En 2021, on observe une baisse de 22 % de la construction de logements par rapport à 2017. De plus, le choc inflationniste va toucher le domaine en général et, si le taux du livret A augmente, les taux bancaires aussi. Par ailleurs, le ZAN va renforcer la rareté et la cherté du foncier.

Il faut au moins essayer de maintenir quelques dispositions de capacités d'autofinancement, particulièrement des bailleurs sociaux. En effet, la décorrélation qui est en train de se produire entre charges et recettes va entraîner un stress durable pour notre modèle. Ce que nous ne construisons pas maintenant va manquer et le déficit de logements s'accumule.

Par ailleurs, confrontés à des difficultés financières, les bailleurs finiront par choisir entre l'obligation de rénovation fixée par la loi « Climat et résilience » et la construction. Nous sommes en faveur de la rénovation, mais elle ne doit pas se faire au détriment de l'augmentation du parc de logements.

En matière de rénovation dans le parc privé, les financements sont présents et Ma Prime Renov' fonctionne bien. Mais ce qui m'inquiète, c'est l'accompagnement des ménages et l'opérabilité d'une filière constituée de multiples artisans, qui n'est pas très coordonnée. En outre, dans le parc privé, 85 % des chantiers concernent des opérations mono-gestes et on observe peu de parcours de rénovations globales.

En ce qui concerne la seconde vie, j'ai des doutes sur le fait que les avantages fiscaux puissent être les mêmes que pour le neuf. Les biens sont considérés comme du neuf dans l'ancien et ne consomment pas de foncier, ce qui va dans le sens de la SNBC. Cependant, le dispositif reste onéreux et je crains que, compte tenu des difficultés financières, il ne fonctionne pas.

Je finirai en disant qu'en ce qui concerne Action Logement, la volonté de budgétiser la Péc est toujours présente.

Merci pour ce travail, qu'il nous faudra poursuivre au sein de la commission. En effet, nous sommes à la croisée des chemins.

**M. Daniel Salmon.** – Il ne faut pas oublier les enjeux que représentent la sobriété énergétique et la limitation de l'artificialisation. Nous sommes confrontés à des injonctions contradictoires, auxquelles s'ajoute le caractère d'urgence.

En ce qui concerne la rénovation thermique, il faudrait investiguer davantage pour comprendre comment les actions entreprises, qui ne sont pas construites dans le cadre d'une stratégie et d'une planification mais plutôt juxtaposées, ne parviennent pas du tout à atteindre les objectifs fixés. En effet, nous sommes très loin des rénovations globales mises en œuvre de manière massifiée dont nous avons besoin pour nous engager dans la sobriété.

Je reviendrai pour finir au paradoxe soulevé par M. Boyer dans sa question au ministre : « construire moins pour loger plus ». Nous devons nous interroger, notamment sur le fait que certains logements, parfois agrandis, accueillent aujourd'hui beaucoup moins d'habitants que dans le passé. Peut-être les termes ne sont-ils donc pas si antagonistes qu'ils y paraissent. Il faudrait réinventer des formes de cohabitation pour permettre à certains logements d'accueillir davantage de personnes, ce qui ne signifie pas qu'il faille arrêter de construire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C’est ce qu’ont dit les rapporteurs en demandant notamment plus de moyens pour la rénovation. En effet, ce n’est pas contradictoire.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Lors des débats sur la RLS, nous avons abordé l’enjeu de la vente de logements par les bailleurs sociaux qui devait venir abonder les budgets ; comment cette option s’est-elle traduite dans la réalité ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Cette disposition se trouvait dans loi Elan puisque la vente des logements devait permettre aux bailleurs sociaux de récupérer des fonds propres pour les réinvestir. À l’époque, on évoquait « un logement vendu, deux logements construits ». Nous savons que ce n’est pas le cas, en particulier dans les zones tendues. La vente de logements conserve des proportions très réduites parce que la mise en vente n’est pas simple. Cela n’a pas généré l’autofinancement de fonds propres nécessaires à relancer la construction.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – La thèse « un logement vendu, deux logements construits » était fausse...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Et puis on observe des effets de bord pervers. Je le constate dans le parc social de ma commune : on vend très peu cher des logements qui sont des passoires thermiques, à des gens très modestes qui sont heureux de devenir propriétaires. Ensuite, un problème se pose pour la copropriété quand il s’agit de rénover l’ensemble du logement.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Cette pratique est maintenant interdite.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Au moment de la loi Elan, nous avons dénoncé les objectifs affichés, les qualifiant d’intenables. La suite nous a donné raison.

**Mme Valérie Létard.** – Depuis le début, la commission des affaires économiques alerte sur les risques que vous venez d’évoquer, madame la présidente : quand on vend du patrimoine qui n’est pas remis en état à des ménages modestes n’ayant pas les moyens de financer les rénovations, on aggrave la situation et on crée de futures copropriétés dégradées.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Je précise que nous n’avons jamais été contre la vente de logements sociaux. Ce que nous avons dénoncé à l’époque, c’était la volonté de leur massification.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous en venons à l’examen des amendements.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – L’amendement II-372 vise à accorder une prime aux écoutants du 115, qui font un travail considérable. Cependant, leur salaire n’a pas fait l’objet d’une revalorisation, à laquelle il s’agit donc de consacrer 6,322 millions d’euros.

*L’amendement II-372 est adopté.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-374 vise à rétablir l'APL accession.

*L'amendement II-374 est adopté.*

#### EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

##### *Article 41 ter*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-373 vise à demander un rapport sur la RLS, pour pousser le Gouvernement à formuler sa position sur le sujet.

*L'amendement II-373 est adopté.*

*La commission propose de s'abstenir sur les crédits des programmes 177, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109, « Aide à l'accès au logement », et 135, « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », de la mission « Cohésion des territoires ».*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 41 ter.*

*La réunion est close à 11 h 50.*

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

Mercredi 23 novembre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 00.*

**M. Christian Cambon, président.** – En préambule de notre réunion, je félicite notre collègue Mme Garriaud-Maylam, qui, le week-end dernier à Madrid, a été élue présidente de l'assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan). La France n'avait pas exercé ces responsabilités depuis vingt ans !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je tiens à souligner la solidarité et la loyauté de nos collègues et en particulier du président Cambon et de Gilbert Roger.

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » – Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons aujourd'hui quatre rapports concernant la mission « Défense ». Nous commençons par le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis.** – En 2023, les crédits du programme 144 atteindront près de 2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de plus de 7 % par rapport à 2022. En matière d'innovation, pour la deuxième année consécutive, l'enveloppe consacrée aux études en amont atteindra 1 milliard d'euros, ce qui est conforme aux engagements pris ; nous en prenons acte.

Ces crédits importants permettront notamment le financement des études relatives au *Main Ground Combat System* (MGCS) – le char remplaçant du Leclerc – et au système de combat aérien du futur (Scaf), ainsi que la poursuite des études sur des thématiques telles que la lutte anti-drones, l'hyper-vélocité, le quantique et l'énergie.

Si les priorités retenues par le ministère et les moyens inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) nous semblent aller dans le bon sens, nous constatons cependant que l'Agence de l'innovation de défense (AID) n'a plus de directeur de plein exercice depuis près de six mois. Le message envoyé n'est pas le bon, alors que le rôle de cette agence est absolument fondamental.

Concernant le Scaf, nous regrettons que le Gouvernement ne soit pas plus transparent. L'accord sur le démarrage de la phase 1B annoncée par le gouvernement allemand nous semble bienvenu, mais mérite d'être suivi avec vigilance.

Au-delà de la question des moyens consacrés à l'innovation, plusieurs défis doivent être relevés par l'AID et la direction générale de l'armement (DGA). Le premier défi concerne l'accélération de la montée en maturité des technologies. Au-delà des initiatives déjà prises par l'AID en la matière et qui commencent à porter leurs fruits, nous proposons que le

rôle crucial des démonstrateurs soit renforcé avec la réalisation d'un prototype ou démonstrateur à un stade assez précoce, afin de permettre aux opérationnels de confirmer le cas d'usage et de proposer les incréments nécessaires.

Par ailleurs, les personnes entendues ont insisté sur la nécessité de retrouver de la masse et de prendre en compte cette exigence dès le stade des études en amont, par exemple en envisageant deux versions d'une même technologie ; une première version de haute technologie, permettant l'entrée en premier, et une seconde version, moins sophistiquée, mais produite en plus grande quantité, permettant un volume d'attrition plus important et, le cas échéant, une exportation plus aisée.

J'en viens à la question du financement de la base industrielle et technologique de défense (BITD), à laquelle nous attachons une attention particulière. Le passage à une économie de guerre nous semble nécessiter, aujourd'hui plus encore qu'hier, de garantir l'accès aux sources de financement des entreprises du secteur de la défense. Les discours tenus autour de cette question sont contradictoires. Les entreprises nous font part de difficultés d'accès au financement ; les banques, quant à elles, considèrent qu'il n'y a pas de sujet ; et les administrations, selon qu'il s'agisse de Bercy ou de la DGA, sont divisées.

À l'issue des auditions réalisées, nous considérons qu'il existe bien des cas de refus de financement, du fait de l'appartenance au secteur de la défense. Par ailleurs, les projets de taxonomie ou encore la montée en puissance des normes environnementales, sociales ou de gouvernance constituent autant de risques pour nos entreprises. Nos alertes répétées ont permis de sensibiliser jusqu'au sommet de l'État sur cette problématique, ce dont nous nous félicitons. Pour autant, nous formulons plusieurs recommandations dans le rapport afin de lever les blocages rencontrés par les entreprises de la défense, en particulier la mise en place rapide de « référents défense », sortes de médiateurs, au sein des banques.

Sous bénéfice de ces observations et de celles qui vont vous être présentées par Yannick Vaugrenard, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 144.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis.** – Je fais la même observation que Pascal Allizard sur la concordance globale des crédits du programme 144 avec la ligne tracée par la loi de programmation militaire (LPM) ; c'est vrai en ce qui concerne l'innovation et les études amont. Sur ce sujet, et sous réserve que soit confirmée l'évolution favorable du dossier sur le Scaf, les problèmes à résoudre en priorité sont d'ordre extrabudgétaire ; je pense au financement de la BITD, ainsi qu'à la souveraineté industrielle, le vrai sujet de l'économie de guerre. Dans mon département de *Loire-Atlantique par exemple*, la préparation de la construction du futur porte-avion de nouvelle génération et la mobilisation de tout l'écosystème autour des chantiers de l'Atlantique à Saint-Nazaire commencent dès aujourd'hui, alors que la livraison n'est prévue qu'en 2038.

Au sujet du renseignement intéressant la sécurité de la France, l'année 2023 correspondra, pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), à une montée en puissance de projets structurants dans la cyberdéfense et la modernisation immobilière de leurs sièges respectifs. Je rappelle que la DGSE va engager une opération de grande ampleur de déménagement à Vincennes afin de regrouper plus de 6 000 postes de travail, dont la direction technique. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre dernier, elle conduit une importante réforme de son organisation, avec

la fusion des fonctions de recherche et d'opération au sein d'une même direction, ainsi que le maintien de la direction technique dans son périmètre de compétence.

La DRSD conduit également une vaste reconfiguration de son siège au fort de Vanves afin de construire et de regrouper dans un nouveau bâtiment ses systèmes d'information du renseignement de contre-ingérence de la défense (Sircid), de traitement de *big data* et d'automatisation du traitement des demandes d'enquêtes administratives.

Dans ce contexte de transformation, la hausse des CP portera le budget global – celui, cumulé, de la DGSE et de la DRSD, hors les dépenses de personnels – à 476,8 millions d'euros, soit 16,5 % de plus par rapport à 2022.

Cependant, trois sujets posent question et devront être surveillés tout au long de l'exécution de ce budget 2023. Il y a d'abord la question du recrutement. La priorité donnée à l'embauche de cybercombattants continue de se heurter aux réalités du marché civil de l'emploi, mais aussi au déficit de sous-officiers s'agissant de la voie militaire. On note une plus grande communication auprès du grand public et aussi un soutien à certains organismes de formation ; c'est une politique novatrice qu'il convient d'encourager.

Autre sujet à surveiller en 2023 : la question du chiffrage de l'impact budgétaire de la guerre en Ukraine. Nécessairement, et sans entrer dans le détail, la DGSE comme la DRSD opèrent un redéploiement opérationnel sur le flanc Est de l'Otan. Le rôle de la DRSD est précisément de sécuriser les éléments français de l'opération Aigle en Roumanie. Je rappelle que 350 soldats français sont actuellement sur le terrain en Roumanie et que, dans les prochaines semaines, seront livrés une douzaine de véhicules blindés et une douzaine de chars Leclerc.

Enfin, nos services vont devoir, dès 2023, s'investir dans le champ de la guerre informationnelle et de l'influence, afin de mettre en œuvre ce que le Président de la République a désigné comme une nouvelle « fonction stratégique » lors de son discours du 9 novembre dernier à Toulon.

Avec la guerre en Ukraine, il s'agit bien là de nouvelles priorités qui n'étaient pas prévues dans la LPM actuelle et qu'il faudra prendre en compte dans la future LPM sur la période 2024-2030. En conséquence, sous bénéfice des observations précédemment formulées, je propose un avis favorable sur les crédits du programme 144.

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Défense » - Programme 146 « Équipement des forces » – Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ».

**M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Équipement des forces ».** – Les crédits du programme 146 s'élèvent à 15,4 milliards d'euros pour 2023 ; ils augmentent de 6 %, ce qui représente 900 millions d'euros de crédits supplémentaires. Ce budget est conforme à la loi de programmation militaire (LPM). Les crédits des programmes à effets majeurs et ceux de la dissuasion augmentent de 6 %. Un effort particulier est réalisé sur les infrastructures, avec une hausse de

35 % pour l'accueil des programmes Scorpion, MRTT et Rafale qui vont monter en puissance.

Il apparaît désormais que la LPM, en raison du nouveau contexte économique et géostratégique, est insuffisante. Concernant le contexte économique, la crise du covid puis celle en Ukraine ont été absorbées à LPM constante. L'effet de l'inflation sur le programme 146 est évalué à 460 millions d'euros en 2023. Cet effet doit être couvert par des retards exogènes sur certains programmes et par le mécanisme du report de charge, dont je rappelle qu'il est, pour une large part, un tour de passe-passe afin de boucler le budget. On assiste au retour de la « bosse budgétaire », au détriment des créanciers du ministère. C'est pourquoi la prochaine LPM devra prévoir un mécanisme d'indexation pour pallier les effets de l'inflation.

La dégradation du contexte géostratégique entraîne, par ailleurs, des surcoûts très élevés : 600 millions d'euros pour le renforcement du flanc oriental de l'Otan ; et 400 millions d'euros pour les opérations extérieures (Opex) de la France et les missions intérieures (Missint) – ce qui porte le budget, en cumulé, à 2,2 milliards d'euros. Ces surcoûts sont financés par des ouvertures nettes de crédits qui n'en couvrent toutefois pas la totalité. Un reliquat de l'ordre de 400 millions d'euros reste à la charge du ministère.

La provision des Opex prévue dans la LPM n'est désormais plus adaptée ; elle devra être revue, aussi bien dans son format que dans son montant.

Dans le cadre du programme 146, 200 millions d'euros sont ouverts pour le fonds spécial de soutien à l'Ukraine et 29 millions d'euros pour l'acquisition de munitions par la direction générale de l'armement (DGA) ; mais 321 millions d'euros sont, par ailleurs, annulés sur des crédits mis en réserve. Au sujet des munitions, des industriels auditionnés nous ont informés qu'il n'y avait encore eu aucune commande.

**M. Christian Cambon, président.** – Il faudra poser la question au Délégué général pour l'armement qui sera auditionné la semaine prochaine.

**M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis.** – Nous n'y manquerons pas...

La guerre en Ukraine impose une LPM de renouveau. Nous aurons déjà au moins un an de retard lorsqu'elle sera promulguée, alors que nombre de nos partenaires ont annoncé un effort conséquent dès l'après-24 février. Notre modèle d'armée reste structuré autour de la dissuasion nucléaire et de forces expéditionnaires. Ce modèle doit être complété pour tenir compte de la possibilité, désormais avérée, d'une guerre de haute intensité en Europe.

D'éventuels arbitrages défavorables sur de grands programmes, dont la presse se fait écho, remettraient sérieusement en cause l'ambition affichée d'une « économie de guerre ». Je vous donne un exemple : l'an dernier, dans le cadre d'une mission à Madrid, nous avons évoqué avec les Espagnols le projet de modernisation du Tigre 3, afin de pallier les carences allemandes sur ce sujet ; si les assertions de la presse se révèlent exactes et que le Tigre 3 est effectivement abandonné par la France pour des raisons budgétaires, nous aurons bonne mine d'avoir sollicité les Espagnols.

Alors qu'on s'attendrait à une accélération, on n'entend en effet parler que de recherche d'économies, ce qui est pour le moins paradoxal. Il est d'ores et déjà acquis que plusieurs capacités n'atteindront pas le jalon 2025 fixé par la LPM : le format Rafale air, en



raison de l'export croate ; les frégates de défense et d'intervention, en raison de l'export grec ; ou encore l'Eurodrone – annoncé aujourd'hui pour 2030, alors que sa livraison était prévue pour 2025 –, le système de drones tactiques et les véhicules blindés légers régénérés.

Un effort particulier doit, en outre, être rapidement entrepris sur nos lacunes qui sont connues : dans le domaine des camions de transport, des moyens de déminage et de franchissement, en matière de défenses sol-air, de suppression des défenses aériennes adverses et, bien sûr, concernant les drones, domaine dans lequel nous accusons un retard considérable.

Des acquisitions sur étagère se révéleront probablement inéluctables ; encore faut-il bien en examiner les conséquences sur notre souveraineté.

Dans un désordre qui en dit long, un accord entre industriels est annoncé concernant le Scaf. Au-delà des effets d'annonces, le Gouvernement doit donner des garanties sur la préservation d'un certain nombre d'intérêts stratégiques de la France. L'amendement adopté par la commission des finances sera l'occasion de le rappeler. Les besoins de nos armées devront être pris en compte – dissuasion et navalisation –, de même que la protection de la propriété intellectuelle. Les règles d'exportation doivent être clarifiées.

En effet, des voix s'élèvent en Allemagne en faveur d'une européanisation de ces règles d'exportation, qui entraînerait des risques de blocage de certains programmes. Les mêmes sujets de protection de la propriété intellectuelle et de contrôle des exportations se posent pour les projets soutenus par le Fonds européen de la défense (FED). Compte tenu des financements européens sur un certain nombre de projets, la question va se poser significativement.

La LPM sera le moment de vérité. Dans l'attente, sous réserve de ces observations et sans être naïf sur les tours de passe-passe, mon avis sur ce budget sera favorable, afin de permettre à nos armées de bénéficier de la remontée en puissance en cours.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Équipement des forces ».** – Dans l'attente de la nouvelle LPM, un travail d'ensemble a été entrepris par le ministère des armées et les acteurs industriels afin de mettre en place ce qu'il est désormais convenu d'appeler une « économie de guerre ».

Deux grands objectifs sont recherchés : de la part de l'État, il s'agit de simplifier, en réduisant les exigences documentaires et en optimisant l'expression des besoins ; de la part des industriels, un réexamen de l'ensemble des cycles de production est demandé, afin de déterminer les conditions de leur accélération si cela se révélait nécessaire.

L'accent est mis sur un « top 12 » de gros objets, pour lesquels les livraisons devront pouvoir être anticipées dans le temps, à la demande du ministère, ce qui signifie que les pièces devront être stockées en amont. L'exercice a toutefois ses limites ; en l'absence de commandes, les industriels ne bénéficient pas de la visibilité nécessaire pour se préparer.

Je rappelle que la base industrielle et technologique de défense est constituée de 4 000 entreprises alimentant 200 000 emplois directs et indirects, très peu délocalisables. Ces entreprises sont aujourd'hui confrontées à la hausse des prix de l'énergie, des matières premières et des composants. La mise en place de stocks stratégiques mutualisés, pour les

composants et matières les plus critiques, s'impose. La création de filières de recyclage pour certains métaux permettrait de progresser en ce sens.

C'est une réflexion à l'échelle nationale qui doit se poursuivre, dans le sillage du rapport de Philippe Varin sur la sécurisation de l'approvisionnement en matières premières minérales. Par ailleurs, il semble que le ministère envisage un dispositif de priorisation de l'industrie de défense par rapport à d'autres activités, en cas de crise, comme cela existe par exemple aux États-Unis. Ce dispositif pourrait être inscrit dans la prochaine LPM.

Le ministère des armées et la base industrielle et technologique de défense (BITD) ne sauraient toutefois porter, à eux seuls, une ambition aussi vaste que celle de mettre en place une « économie de guerre ». Une mobilisation interministérielle est nécessaire. Il s'agit d'impulser une prise de conscience, par l'ensemble de la société, de la nécessité de soutenir les activités de souveraineté.

Il faut d'abord pouvoir trouver les compétences nécessaires à ces activités. Or, toutes les industries sont aujourd'hui confrontées à une pénurie de main d'œuvre ; par exemple, plus de 30 métiers sont en tension dans l'industrie navale. Les métiers industriels ont trop longtemps été déconsidérés, au profit du secteur tertiaire. Pourtant, les conditions de travail s'y sont améliorées, et les salaires et perspectives d'évolution sont souvent meilleurs que dans certains métiers qui recrutent à des niveaux de diplôme plus élevés.

Actuellement, 50 000 emplois sont non pourvus dans l'industrie en général ; et 200 000 emplois supplémentaires pourraient être créés s'il était possible de recruter, afin de répondre à de nouvelles commandes.

Un travail de fond doit être effectué auprès des jeunes et des femmes. Ces dernières représentent, en effet, moins de 30 % des salariés de l'industrie ; elles sont encore plus minoritaires dans les fonctions de conception et de production, ainsi que dans les postes de direction. Attirer les femmes nécessite de changer profondément l'image de l'industrie.

L'État et les régions doivent engager un grand chantier de rénovation des formations. Les industriels doivent venir à la rencontre des jeunes, y compris en dehors de leurs bassins d'emplois. Des campus de formation pourraient être créés et enrichis. Pour l'industrie de défense en particulier, constituer une réserve industrielle, fondée sur le volontariat, avec des cycles réguliers de formation, permettrait de mieux faire connaître les métiers concernés.

Enfin, le soutien des acteurs financiers privés est indispensable pour passer à l'échelle de l'« économie de guerre ». Nous avons souvent évoqué ce sujet. Malgré la guerre en Ukraine, l'industrie de défense reste confrontée au durcissement des conditions d'accès au financement des banques et fonds d'investissement.

Les 3 milliards d'euros supplémentaires du budget, dont on nous avait dit qu'ils serviraient à financer le renouvellement de la dissuasion, sont répartis entre : les programmes à effets majeurs – Scorpion et les autres ; le programme 212, « Soutien de la politique de la défense » ; les infrastructures ; les munitions et le fonctionnement.

Ce budget poursuit néanmoins la remontée en puissance prévue par la LPM en 2018 ; mon avis sera donc favorable.

**M. Pierre Laurent.** – La formule « économie de guerre », aujourd’hui entrée dans le langage courant, a été utilisée à de nombreuses reprises par les rapporteurs ; j’aimerais que l’on discute un jour de sa définition. Qu’entendons-nous par cette formule ? En vue de la prochaine LPM, un débat sur cette question me semble souhaitable.

**M. Christian Cambon, président.** – Vous avez tout à fait raison. Dans « économie de guerre », il y a « économie » et il y a aussi « guerre ».

**M. Ronan Le Gleut.** – Des problèmes potentiels à l’export, du fait de l’usage de crédits du fonds européen de la défense, notamment en lien avec des enjeux de propriété industrielle, ont été évoqués. Pouvez-vous préciser cet élément ?

**M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis.** – Je partage ce point de vue sur l’« économie de guerre ». Il s’agit, pour une large part, de communication. À mes yeux, « économie de guerre » devrait signifier : mesures exceptionnelles, accélération des processus de qualification, diminution des normes, aides aux entreprises afin de pouvoir s’adapter, mise en place d’une économie qui puisse répondre à des demandes immédiates. Il sera nécessaire, dans le cadre de l’examen de la LPM, que l’on définisse clairement les choses.

Le FEDef pose plusieurs questions. L’Europe apporte, dans ce cadre, une aide financière significative à des entreprises rassemblées en consortium européen. La question est de savoir qui sera ensuite titulaire de la propriété intellectuelle et qui autorisera l’exportation des armes. Il n’est pas exclu que les Allemands en profitent pour transférer l’autorisation à Bruxelles, ce qui est évidemment inacceptable pour la France. Nous devons mettre la pression sur le Gouvernement ; une part non négligeable de notre balance commerciale est en jeu.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis.** – L’« économie de guerre » est définie par le Gouvernement de la façon suivante : il s’agit de la capacité à avoir une industrie de défense à même de répondre aux besoins que nous aurions en termes de production de systèmes d’armes, de munitions et de maintien en condition opérationnelle (MCO), dans le cadre d’un engagement dans un conflit majeur.

Au cours de nos prochains débats, nous devons également évoquer la place de la dissuasion. Celle-ci devait bénéficier du doublement de l’augmentation du budget ; or cela n’apparaît pas dans les différentes lignes budgétaires.

**M. Christian Cambon, président.** – J’ai signifié au ministre que nous ne participerions pas aux groupes travail proposés, où l’on dénombre 60 ou 70 participants. Nos réponses s’élaboreront dans le cadre de nos propres groupes de travail, dont je souligne, une fois de plus, l’importance. Tous ceux qui veulent travailler sur ces sujets sont bienvenus.

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » – Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l’examen du programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ».

**M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Préparation et emploi des forces ».** – Les crédits de paiements (CP) du programme 178 augmentent de 1,2 milliard d’euros, essentiellement pour financer l’effort en

faveur de l'entretien programmé du matériel (EPM). Concernant la disponibilité technique opérationnelle (DTO), 71 % des indicateurs sont en stagnation ou en diminution en 2023.

Pour l'armée de terre, la situation était fragile en 2022, elle se détériore en 2023, avec désormais cinq des sept indicateurs en diminution ; il s'agit de ceux concernant les hélicoptères, les chars Leclerc, les engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) – avec le retard de livraison des Jaguar – et enfin les Caesar, en raison de la cession de 18 canons et rechanges à l'armée ukrainienne.

Pour la marine nationale, trois des sept indicateurs sont en recul ; il s'agit de ceux qui concernent le porte-avion – en raison de la programmation prévue des arrêts techniques –, la chasse – avec le passage au standard F4 du Rafale – et les hélicoptères – du fait des problèmes de corrosion des Caïman.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, les difficultés tiennent aux exportations des Rafale, dont les compensations sont très progressives, et, dans une moindre mesure, au retrait du C160, à la déflation de la flotte C135, ainsi qu'à celle des Puma et Super Puma. Les contrats « verticalisés » devraient permettre une amélioration des DTO des Rafale et des moteurs de Mirage 2000 ; ils doivent donc faire l'objet d'une attention de la commission.

L'hypothèse d'engagement majeur (HEM) et la perspective d'économie de guerre conduisent à réfléchir à la mise à niveau du système de soutien aéronautique afin de répondre à la haute intensité. Des études ont été lancées par la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) avec les principaux représentants de la base industrielle et technologique de défense (BITD) du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique – notamment Dassault Aviation, Safran, Thales et Airbus Helicopters –, dont les premiers résultats permettent d'identifier des leviers d'action qui contribueront à améliorer la réactivité du système de soutien autour de deux axes : un axe « matériels », qui intègre la réflexion sur les stocks de rechanges et les normes de MCO ; et un axe « ressources humaines », qui vise la constitution d'un noyau dur de compétence autour de la réserve opérationnelle et l'usage de nouveaux systèmes d'information – Brasidas par exemple – permettant une meilleure maîtrise de la donnée et un pilotage plus efficient du MCO aéronautique.

J'en viens à l'entretien programmé du matériel (EPM).

En 2023, selon les réponses au questionnaire budgétaire, le niveau de crédits consacrés à l'EPM s'élève à 5,5 milliards d'euros. Cela correspond au niveau d'annuité prévu par la LPM, soit 4,4 milliards d'euros, et aux 900 millions d'euros manquants faute d'inscription par le Gouvernement en loi de finances initiale depuis le début de la période de programmation.

Pourtant, ce n'est pas satisfaisant. Ce montant de crédit ne rattrape pas les retards, mais finance principalement les 500 millions d'euros supplémentaires destinés aux munitions. L'augmentation des crédits destinés aux munitions est indispensable, et les leçons tirées de la guerre en Ukraine s'imposent en la matière. Mais cela signifie que, une fois de plus, les crédits d'EPM financent des besoins non prévus par la LPM 2019-2025, au détriment des besoins initialement retenus, alors que le gabarit était déjà taillé au plus juste.

Nous devons donc être attentifs à la pleine satisfaction des besoins en EPM dans la prochaine période de programmation. Ils comprennent des besoins du service interarmées des munitions (SIMu), qui doit consolider son organisation avec la création éventuelle d'un

nouvel établissement principal des munitions (EPMu) et le renforcement de son dispositif à l'outre-mer et à l'étranger.

Le SIMu devra également, pour répondre à l'ambition 2030, renforcer la fonction défense et sécurité, et sa capacité de pilotage des projets majeurs. Pour cela, il lui faudra gagner en épaisseur organique en sécurisant la remontée en puissance des ressources humaines, notamment en matière de personnel militaire ; des créations évaluées à environ 80 postes sont donc à prévoir.

La capacité de stockage offerte par les dépôts du SIMu semble suffisante pour répondre aux exigences des contrats opérationnels. La modernisation de cette capacité doit se poursuivre afin de garantir des conditions optimales de la préservation du potentiel des munitions et de sécurité. Les magasins en tôle sont ainsi remplacés par des igloos, et la sécurité est encore renforcée.

L'HEM pourrait conduire à un besoin de stockage accru et à une diversification des modes de mise à disposition des munitions, en multipliant, par exemple, les possibilités d'acheminement ferroviaire *via* l'installation terminale embranchée (ITE) spécifique. Nous approfondirons, dans le cadre de nos travaux de préparation de la prochaine LPM, ces premières réflexions sur les munitions.

Sous réserve de ces observations, nous proposons d'adopter les crédits du programme 178.

**Mme Michelle Gréaume, rapporteure pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Préparation et emploi des forces ».** – Les crédits du programme 178 progressent cette année de 11,4 %. Cela ne permet toujours pas la remontée de l'activité opérationnelle des forces et de l'entraînement, dont les crédits restent inférieurs aux objectifs fixés de près de 10 %. En 2023, la situation se détériore pour les trois quarts des indicateurs d'activité. Cela se traduit par une diminution de la capacité de deux des trois armées à honorer leur contrat opérationnel.

Pour l'armée de terre, depuis le déploiement de Sentinelle, la cible de 90 jours de préparation opérationnelle par militaire n'a plus été atteinte. Depuis 2017, la préparation opérationnelle de l'armée de terre stagne ; elle doit remonter en 2022 à 82 jours, mais pourrait être de nouveau fragilisée par l'engagement de l'armée de terre dans la réassurance du flanc Est de l'Otan en Roumanie et les potentiels techniques alloués des équipements.

Pour la marine nationale, la capacité à honorer le contrat opérationnel est passée de 89 à 70 %, en raison notamment du retard pris par le programme des frégates de défense et d'intervention. Pour l'armée de l'air et de l'espace, on observe un déficit de formation des plus jeunes équipages et une difficulté à consolider les compétences dites de « haut du spectre ». La capacité à honorer le contrat opérationnel chute à 65 % en 2023 et ne devrait pas remonter en 2024. L'impact des exportations Rafale, sur lequel notre commission alertait le Gouvernement, est désormais tangible et conséquent ; la prochaine LPM devra en tenir compte.

Le report à la fin de la période de programmation des objectifs de remontée de l'activité opérationnelle nous semblait insatisfaisant, dans un monde marqué par la multiplication des affrontements ; il est devenu insupportable maintenant que notre continent connaît de nouveau la guerre. Nous devons obtenir des objectifs chiffrés de remontée de la

préparation opérationnelle dans la prochaine LPM, faute d'objectifs inscrits en LPM ; elle a été la variable d'ajustement inavouée des ambitions non financées de la LPM.

Il nous faudra aussi veiller à ce que les services de soutien ne soient pas de nouveau sacrifiés à tous les autres objectifs de la LPM. Nous savons qu'ils sont essentiels et indispensables dans l'hypothèse d'un engagement majeur ; la guerre en Ukraine l'a assez rappelé, avec ces colonnes de chars russes immobilisés faute de ravitaillement en carburant.

Concernant le service de santé des armées (SSA), ce ne sont pas 100, mais 125 médecins qui manquaient en juillet 2021. Malgré mes demandes répétées en audition, les informations permettant de calculer ce déficit de médecins de premier recours ne nous ont pas été transmises. Faut-il craindre que le déficit se soit aggravé ? La surprojection des personnels et ses effets délétères sur le découragement des personnels sont connus. Le secteur sanitaire est en crise, il s'agit d'en tenir compte, d'autant que le SSA ne tiendra l'hypothèse d'engagement majeur qu'avec le plein appui du service public de santé. La réflexion sur l'économie de guerre ne peut en aucun cas se dispenser du volet sanitaire ; la prochaine LPM devra refléter cette nécessité.

Enfin, la transformation du service du commissariat des armées (SCA), désormais portée par la feuille de route « Ambition SCA 2030 », requiert notre attention. Il faudra veiller à ce que le bon niveau de crédits lui permette de répondre aux exigences d'un engagement majeur dans les domaines de l'environnement technico-opérationnel, c'est-à-dire le réseau des entrepôts et installations de maintenance, des équipements individuels du combattant, du soutien de la vie en campagne et du transport. Il doit également réduire ses vulnérabilités critiques, et faire face à l'inflation. Ce sont ainsi plus de 250 millions d'euros de besoins nouveaux qui devront être pris en compte dans la future LPM.

**M. Bruno Sido.** – Pourriez-vous nous redire le montant du budget 178 ?

**M. Olivier Cigolotti, rapporteur pour avis.** – L'augmentation de ce programme se monte à 1,23 milliard d'euros, pour un budget à hauteur de 12,3 milliards.

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de la défense » - Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Soutien de la politique de la défense ».** – Ce programme rassemble comme chaque année l'ensemble des crédits dédiés aux dépenses de personnel du ministère des armées, qui s'élèvent à 22,4 milliards d'euros pour l'année 2023.

Avant de laisser la parole à Marie-Arlette Carlotti pour évoquer la rémunération des militaires, je vais parler de la réserve opérationnelle qui a fait l'objet de plusieurs annonces importantes depuis cet été.

Pour rappel, la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) est constituée de citoyens français volontaires qui signent un engagement à servir dans la réserve d'une durée

renouvelable de un à cinq ans. Une fois intégrés à leur organisme de rattachement, ces réservistes servent sous statut militaire au sein des forces armées et formations rattachées.

Je tiens à souligner que ces réservistes opérationnels jouent un rôle essentiel dans nos différentes forces. On peut notamment penser à l'implication très importante des réservistes de l'armée de terre dans le cadre de l'opération Sentinelle depuis 2015.

Cette observation peut également être déclinée dans les autres forces. Par exemple, il nous a été indiqué que lors des déploiements majeurs du groupe aéronaval (GAN) du porte-avion *Charles de Gaulle*, l'état-major embarqué est renforcé par 10 % à 20 % de réservistes opérationnels de la marine nationale.

Actuellement, la réserve opérationnelle des armées est constituée d'environ 40 000 réservistes conformément à un objectif fixé dans la loi de programmation militaire dès l'été 2015. Cette cible a été confirmée dans la loi de programmation actuelle pour la période 2019-2025. Ce format correspond à une remontée en puissance pour les réserves des armées qui comptaient encore moins de 28 000 personnels il y a dix ans.

Si le succès de cette remontée en puissance doit être salué, les réserves vont connaître une nouvelle transformation en profondeur dans les années à venir. En effet, lors de son discours aux armées le 13 juillet dernier, le Président de la République a annoncé un objectif de doublement du volume de la réserve opérationnelle.

Le format de 80 000 réservistes à échéance 2030 va se traduire par une révision transversale de la doctrine d'emploi des réserves à laquelle nous devons accorder toute notre attention.

Par ailleurs, ce nouveau format impliquera de très largement renforcer le rythme de recrutement des réservistes opérationnels dans les années à venir. Selon les informations qui nous ont été communiquées, le volume de recrutement annuel devra passer de 4 700 à plus de 9 000 pour atteindre l'objectif annoncé.

La mise en œuvre de cette trajectoire impliquera donc nécessairement un renforcement de la politique de recrutement et de fidélisation des réservistes. Sans détailler l'ensemble des leviers à utiliser pour renforcer l'attractivité de la réserve opérationnelle, j'aimerais souligner deux priorités pour accélérer le recrutement des réservistes.

En premier lieu, la réserve doit être plus lisible. En effet, l'effort de communication du ministère porte aujourd'hui prioritairement sur le recrutement des militaires d'active, ce qui est compréhensible. Il faudra à moyen terme développer une véritable stratégie de communication dédiée aux candidats à la réserve.

En second lieu, la réserve doit être plus personnalisée. La standardisation actuelle des formations à suivre par les militaires qui rejoignent la réserve peut être un frein au recrutement de certaines compétences.

Pour assurer le succès de la remontée en puissance des réserves, il faut construire des parcours personnalisés qui donnent la possibilité à chaque citoyen de s'engager dans la réserve en valorisant ses compétences. La trajectoire annoncée soulèvera d'autres difficultés matérielles, dont notamment celles liées à la problématique de l'hébergement.

**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure pour avis de la mission « Défense » sur le programme « Soutien de la politique de la défense »** – En guise de préambule, je tiens à signaler les difficultés que nous avons eues pour obtenir des éléments précis de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Si nous avons pu auditionner le directeur, nous n'avons pas reçu à ce jour les réponses écrites au questionnaire que nous lui avons soumis il y a plusieurs semaines. Je ne peux que le déplorer.

Nous nous sommes penchés sur la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) consacrée dans le rapport annexé à la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire 2019-2025.

L'année 2023 sera marquée par la mise en œuvre définitive d'une réforme qui porte bien mal son nom. Elle se voulait d'ampleur mais restera partielle car le choix a été fait de se concentrer uniquement sur la part indemnitaire de la rémunération des militaires avec un double objectif de simplification et d'équité.

Rappelons, que cette rémunération est composée de deux parties, sur le modèle de la fonction publique : la part indiciaire ou solde de base qui dépend des grades et des échelons, et la part indemnitaire, composée d'indemnités et de primes diverses. Les primes et indemnités représentent une part importante de la rémunération des militaires : 30 % en moyenne pour les militaires du rang et 44 % pour les officiers généraux.

En 2021, avant la réforme, la rémunération des militaires était caractérisée par la complexité de la composante « primes et indemnités ». On n'y comprenait rien. Il existait 174 primes différentes, un système illisible et obsolète. Par exemple, il existait toujours une prime datant de 1948 de 2 euros pour s'acheter du lait afin de compenser l'absence de lumière dans les souterrains, ou encore une indemnité de dragage pour les dragueurs de mines qui ont disparu.

Concernant la simplification, il faut souligner le succès de cette réforme. En effet, désormais le ministère des armées aura à gérer le versement de huit primes seulement, contre plus de 170 auparavant, cela en supprimant les primes obsolètes, en harmonisant les critères d'attribution, en renforçant le caractère universel, comme la prime de mobilité géographique, et en ouvrant les primes aux célibataires et à toutes les formes d'union.

Les huit nouvelles primes sont réparties en trois volets.

En premier lieu, la militarité, c'est-à-dire les sujétions liées à la condition militaire – la mobilité géographique par exemple. En deuxième lieu, les finalités afin de valoriser l'engagement militaire – par exemple la participation à l'activité opérationnelle, le commandement ou les résultats obtenus. Et enfin, en troisième lieu, les capacités en opération : on attribue une prime selon le parcours professionnel ou pour une compétence spécifique.

Dans le domaine de la simplification, la réforme semble donc atteindre son objectif.

Quant à l'équité, le système indemnitaire du ministère des armées sera-t-il plus équitable ? Y aura-t-il des perdants ? La DRH du ministère de la défense dit que non, mais il est difficile de répondre clairement à ce stade.



Aucun outil de simulation n'a été mis à la disposition des instances de concertations par la DRH lors de l'élaboration de la réforme. Ce qui a conduit le Conseil supérieur de la fonction militaire à émettre des avis défavorables et à nous faire part de ses inquiétudes.

De plus, l'absence de mécanisme de revalorisation automatique va créer, nous le constatons déjà, un tassement des salaires qui sanctionne particulièrement les officiers, car les primes représentent près de la moitié de leur rémunération. La question de la fiscalisation de certaines primes sur le revenu des militaires aura des conséquences difficiles à évaluer, tandis que le choix de se concentrer sur les primes et indemnités pourrait se révéler défavorable pour le calcul des pensions. Nous serons vigilants à ce qu'aucun militaire ne soit perdant au nom de la simplification.

Sur le plan financier, si la NPRM s'est appuyée sur une enveloppe budgétaire de 70 millions d'euros en 2022, ce montant reste très limité au regard de l'ensemble des dépenses de personnel du ministère. Il représente moins de 1 % de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par le ministère des armées en 2022.

Enfin, sur la méthode, nous regrettons que les instances de concertation aient été associées dans une logique d'information plutôt que de co-construction.

En conclusion, la mise en place de la NPRM satisfait son objectif de simplification, mais nous restons interrogatifs en termes d'équité. Elle est surtout incomplète, car elle ne prend pas en compte la nécessaire revalorisation de la solde de base.

C'est pourquoi, dans le cadre des travaux relatifs à la prochaine loi de programmation militaire annoncée pour le début de l'année 2023, nous serons attentifs à ce qu'une réflexion plus large soit ouverte. Dans un contexte de retour de l'inflation, nous veillerons à ce que leurs rémunérations permettent d'assurer l'attractivité de la fonction militaire, première condition de l'efficacité opérationnelle de nos armées.

Nous émettons un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je me réjouis de cette simplification que nous avons réclamée dans notre rapport, Michel Boutant et moi-même en 2010, sur l'utilisation de la réserve pour la gestion des crises. Je souhaite mettre en avant la réserve citoyenne, que l'on a tendance à oublier alors qu'elle est de plus en plus importante dans le contexte géopolitique tourmenté que nous vivons aujourd'hui.

La réserve citoyenne présente de nombreux avantages en termes de souplesse, et en termes de coût, qui est nul ; elle nous permet de renforcer la résilience et la préparation de nos citoyens. Les militaires sont un peu désarçonnés par la simplicité de cette réserve citoyenne qui, paradoxalement, leur est plus difficile à saisir qu'une réserve opérationnelle organisée, mais je crois que, en tant que parlementaires, nous devons nous pencher sur ce sujet.

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis.** – Je suis d'accord avec Joëlle Garriaud-Maylam, je crois que nous devons relancer le ministère sur la réserve citoyenne car elle existe, mais on ne l'utilise pas assez.

## **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Défense » - Vote sur l'avis de la commission**

**M. André Guiol.** – Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen partage les préoccupations de nos rapporteurs sur les différents points d'attention qu'ils ont soulevés, parmi lesquels la question des surcoûts de l'Opex, qui revient chaque année, le problème plus conjoncturel de l'inflation, qui pèse lourdement sur nos armées, notamment pour le carburant et l'alimentation, les conséquences en termes capacitaires des prélèvements de matériel, en particulier lorsqu'il s'agit de les flécher vers l'exportation, même si, bien évidemment, il est nécessaire de fournir des armes à l'Ukraine.

Nous nous interrogeons aussi sur l'avenir du projet de système de combat aérien du futur (Scaf), car nous sommes très attachés aux projets de coopération européens ; il en est de même pour le projet de char du futur. À cet égard, nous sommes préoccupés par le projet allemand de bouclier antimissile aérien, qui contiendrait des systèmes européens Iris-T, mais aussi des systèmes américains Patriot, et potentiellement israéliens – le fameux Dôme de fer développé par la société Rafael. Il serait dangereux de se disperser dans ce domaine.

Malgré ces réserves, nous soutiendrons le budget de la mission « Défense », car il respecte la trajectoire de la LPM avec les 3 milliards d'euros de crédits supplémentaires et les 1500 créations de postes. Nous comptons, en revanche, sur la prochaine LPM pour mieux garantir l'exécution budgétaire de la mission « Défense ».

**Mme Michelle Gréaume.**– Nous constatons une forte dégradation de la situation internationale. Il est donc nécessaire de disposer d'une armée robuste, prête à protéger la population en cas d'agression.

La question de la défense nationale n'est pas qu'un sujet technique. Il est nécessaire de faire entendre nos voix pour que les problématiques de paix et de défense soient traitées de façon démocratique, c'est-à-dire avec les parlementaires. Ces questions ne doivent pas être seulement débattues entre experts, car elles sont clairement politiques.

Il existe des inadéquations fortes entre les discours et les alliances dont nous sommes membres. De plus, il est indispensable de conserver un regard critique sur l'Otan, sa doctrine et sa composition. En effet, nous ne pouvons que constater la faillite de l'idée d'une véritable défense européenne autonome. La plupart des armements du futur européens, conçus et produits en coopération, sont tués dans l'œuf par des achats massifs hors de l'Union européenne.

Enfin, il faut souligner la dispersion de nos faibles moyens, qui risque de se poursuivre, eu égard à la récente revue nationale stratégique, notamment avec des interventions qui couvrent d'immenses territoires du globe et des océans.

Cette période d'instabilité rend difficile une critique de l'augmentation du budget des armées. En revanche, nous pouvons formuler des propositions fortes sur le redéploiement de certains crédits. Nous considérons ainsi que des économies peuvent être faites sur nos forces de projection ainsi que sur les budgets d'intervention, ou encore en mettant fin au projet de nouveau porte-avions, puisque celui-ci répond à une doctrine interventionniste dans le cas de conflits asymétriques, mais n'est nullement adapté aux conflits de haute-intensité, où il serait quasiment inutilisable. Certains crédits pourraient être fléchés, par exemple, vers le renforcement de notre marine, pour la protection de nos zones économiques exclusives,

notamment pour acquérir de nouveaux patrouilleurs outre-mer afin de prévenir les délits écologiques et les actes de piraterie. Les crédits pourraient également être orientés vers le soutien au service de santé des armées, ou pour engager une analyse détaillée des conflits de la planète, afin de définir clairement les forces dont nous avons besoin pour assurer notre sécurité.

Pour toutes ces raisons, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste votera contre les crédits de cette mission.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis**

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis.** – Monsieur le président, mes chers collègues, Après quelques années de progression des crédits de la gendarmerie nationale due notamment au plan de relance, nous pouvions craindre un retour de balancier. Grâce à la programmation prévue dans le cadre de la LOPMI, ce n'est pas le cas. Nous pouvons donc saluer des crédits globalement en hausse en 2023, passant en crédits de paiement de 9,3 milliards d'euros à 9,9 milliards, soit une hausse de 6,4%.

Certes, si l'on regarde dans le détail, le verre est un peu moins plein.

En effet, ce sont certes surtout les dépenses de personnel qui progressent, de 540 millions d'euros. Le protocole social accompagnant la LOPMI représente 47 millions d'euros de plus et la hausse du point d'indice de la fonction publique, à lui seul 130 millions d'euros.

En outre, et c'est certes une bonne nouvelle, les effectifs progresseront en 2023 de 950 emplois. Ceci permettra la création des 7 escadrons de gendarmerie mobile supplémentaires et le début de la création des 200 brigades territoriales qui s'échelonnent sur la période 2023-2027.

S'agissant de ces nouvelles brigades, lors de l'examen de la LOPMI nous avons exprimé quelques inquiétudes sur leurs critères d'implantation et sur la capacité des collectivités territoriales à investir pour construire des locaux. Par ailleurs, un tiers de ces nouvelles brigades est censé prendre la forme d'unités itinérantes, dont on ne connaît pas non plus précisément à ce jour la forme et les modalités de fonctionnement. Vous le savez, la phase de concertation avec les élus a été lancée par le ministre de l'Intérieur dès septembre dernier, en fonction de critères comme les chiffres de la délinquance et l'évolution de la population. Cette phase de concertation prendra fin en janvier 2023. L'Etat analysera ensuite les propositions des élus en vue d'annoncer les implantations d'ici mars ou avril 2023 pour des premières brigades à l'été prochain.

La gendarmerie nous indique que, conformément à l'amendement que nous avons fait adopter à la LOPMI sur le renforcement de l'aide aux collectivités territoriales, celles-ci pourront bénéficier du soutien financier de l'Etat au travers de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui pourra être mobilisée pour la construction des nouvelles casernes. En réalité, ce soutien est déjà possible actuellement. Je rappelle qu'il existe aussi

deux autres dispositifs, l'un par un décret de 1993 qui permet de financer 18 ou 20 % de l'investissement selon la taille de la commune, l'autre par un décret de 2016 qui prévoit un financement par les offices publics de l'habitat et les sociétés HLM. Tout ceci existe déjà et ne sera sans doute pas suffisant en cette période difficile pour les finances locales.

En revanche, d'autres aspects de ce budget représentent un progrès indéniable, en particulier les 120 millions d'euros pour la modernisation informatique et la création d'une Agence du numérique des forces de sécurité intérieure.

Nous suivrons avec grande attention la création de cette nouvelle Agence du Numérique des forces de sécurité intérieures, annoncée par le ministre de l'intérieur et inscrite dans la LOPMI. D'après nos informations, l'Agence du Numérique sera en réalité un STSI<sup>2</sup> avec davantage de moyens, ce dont nous nous félicitons. Lors de notre visite au STSI<sup>2</sup>, on nous a aussi expliqué que ce service s'efforcera de re-développer des compétences sur des applications externalisées à des entreprises. On nous a d'ailleurs donné un exemple assez étonnant de l'intérêt d'une telle démarche. En un week-end, le STSI<sup>2</sup> a négocié une baisse de 18 millions d'euros à 3 millions d'euros du renouvellement d'un logiciel vendu par Oracle, simplement en menaçant de le reprendre en interne !

En conclusion, le budget de la gendarmerie pour 2023 reste un bon budget, en progression globale et qui permet de poursuivre la mise à niveau numérique. Pour cette raison, nous vous proposons de l'approuver, sans perdre de vue qu'il comporte aussi quelques points moins positifs, comme le flou sur les nouvelles brigades que j'ai évoqué, mais aussi un ralentissement des nouveaux investissements qui sera plus précisément évoqué par Gisèle Jourda.

Je vous remercie.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – Monsieur le président, mes chers collègues. Comme l'a souligné mon co-rapporteur, le budget de la gendarmerie pour 2023 comporte de nombreux aspects positifs, en particulier les effectifs supplémentaires et les moyens mis sur la transformation numérique.

La gendarmerie nationale, via le STSI<sup>2</sup>, a déjà des réalisations tout à fait remarquables à son actif dans ce domaine des nouvelles technologies. Outre Neo, qui est bien connu et qui en est à sa deuxième génération, on peut citer Agorha, le logiciel de ressources humaines et de paiement des soldes, développé en grande partie en interne. Pour un investissement de 32 millions d'euros, Agorha permet de gérer sans problème les RH et la paie de 130 000 gendarmes. C'est une belle réussite quand on compare ce projet à d'autres au sein d'autres ministères !

Naturellement, tous ces nouveaux systèmes numériques génèrent des dépenses récurrentes de maintien en condition opérationnelle et de renouvellement des équipements. Ainsi, un effort budgétaire très important sera réalisé en 2023 afin des renforcer les moyens technologiques nécessaires : 120 millions d'euros en CP seront ainsi consacrés à l'acquisition de nouveaux moyens de télécommunication et à la modernisation des systèmes informatiques, contre 86 millions d'euros l'année dernière.

Ceci montre encore une fois l'importance de la programmation pluriannuelle. Il est difficile de tout financer à la fois mais il ne faut pas laisser se dégrader un aspect pendant que l'on renforce l'autre. En l'occurrence, développer les meilleurs outils numériques, c'est

bien, mais si parallèlement les gendarmes restent logés dans des brigades décrépies et des casernes dégradées, c'est problématique !

Or, dans ce domaine, la LOPMI n'a pas prévu une programmation assez détaillée des investissements futurs pour nous rassurer.

De fait, il faut bien constater qu'une fois de plus, en 2023 les investissements prévus pour l'immobilier au sein du programme 152 seront insuffisants. Un montant de 126 millions d'euros est prévu, loin des 300 millions annuels reconnus nécessaires par tous. Il y avait pourtant eu un effort pour passer d'environ 100 millions d'euros annuels à 150 millions l'année dernière, et voilà que l'on revient en arrière !

Nous demanderons donc au ministre s'il compte aller de l'avant dans ce domaine dans les années à venir, conformément à notre amendement qui a été adopté au sein du rapport annexé de la LOPMI et qui prévoit un investissement annuel de 300 millions d'euros.

Par ailleurs, en ce qui concerne les véhicules de la gendarmerie, un renouvellement de 2 000 véhicules seulement est prévu pour 2023, chiffre le plus bas depuis 2014.

Il est vrai qu'un effort très important a été effectué sur les trois années 2020-2022, avec plus de 3 500 véhicules par an, ce qui a permis de rajeunir un peu le parc. Les voitures ont maintenant en moyenne 6 ans et deux mois et 105 000 kilomètres, ce qui est acceptable sans être extraordinaire.

Mais il ne faudrait pas qu'à cette hausse nécessaire succède à nouveau des années de vaches maigres. Là encore, la stabilité et la pluriannualité sont nécessaires, afin d'avoir un parc de véhicules léger qui reste en bon état au fil du temps, et non pas des périodes fastes qui alternent avec des périodes où les moyens des gendarmes sont dans un état indigne. Le rapport annexé de la LOPMI indique que l'effort va se poursuivre tout au long du quinquennat avec un renouvellement annuel de 10% du parc. 10%, cela représenterait 3 200 véhicules pour les gendarmes. Force est de constater que nous en serons loin en 2023 !

Je voudrai évoquer à mon tour brièvement la question de la création des 200 brigades. S'agissant des brigades dites « volantes », la gendarmerie considère qu'il n'y aura aucune difficulté à trouver des salles dans les mairies pour tenir des permanences. Il ne me paraît pas aussi évident que les communes disposent pour cela de locaux présentant quelque garantie de confidentialité et de sécurité. La piste des camions tout équipés ou de brigades totalement dématérialisées, avec la possibilité pour les gendarmes de pouvoir accomplir toutes les formalités sur leurs équipements mobiles, me paraît plus prometteuse.

Enfin, je terminerai par un point positif en évoquant la réserve opérationnelle de la gendarmerie. Comme vous le savez, la LOPMI prévoit le passage, durant le quinquennat, de 30 000 à 50 000 réservistes. Compte tenu de la stagnation des crédits des dernières années malgré les annonces évoquant le renforcement de la réserve, ceci nous paraissait particulièrement ambitieux. Or on observe bien au sein du PLF 2023 une hausse importante des crédits fléchés vers la réserve, puisqu'ils passent de 70 millions à 84 millions d'euros, soit 20% de progression. Ceci devrait permettre de passer de 30 000 à 36 000 réservistes en un an.

Au total, la progression significative des crédits du programme 152 amènera mon groupe à proposer un avis favorable, même si nous gardons à l'esprit certains points négatifs,

dont, en particulier, la poursuite du sous-investissement dans l'immobilier, auquel il faudra impérativement remédier dans les prochaines années.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité ».*

**Projet de loi de finances pour 2023 - 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. Christian Cambon, président.** – Nous examinons maintenant les crédits des programmes 110, « Aide économique et financière au développement », et 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », de la mission « Aide publique au développement ».

**M. Hugues Saury, rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement ».** – Je vais vous présenter les grandes évolutions de la mission « Aide publique au développement » (APD) au sein du PLF pour 2023, composée des programmes 110 et 209. J'évoquerai plus particulièrement la hausse très forte des crédits humanitaires et de gestion de crise.

Cette année encore, les crédits de l'aide publique au développement augmentent de manière importante. La mission APD passe ainsi, en crédits de paiement (CP), de 5,1 à 5,9 milliards d'euros, soit une hausse de 16,04 %.

Cette hausse correspond à deux grandes tendances.

D'abord, il s'agit d'une nouvelle progression des bonifications de prêts et des dons de l'Agence française de développement (AFD), ceux-ci approchant du milliard d'euros. L'aide-projet directement gérée par les ambassadeurs au profit de l'influence française, via les fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), est également en augmentation, passant de 70 à 80 millions d'euros. Concrètement, les crédits supplémentaires en dons permettront d'intervenir plus fortement dans les secteurs sociaux, l'éducation et l'agriculture, avec une concentration géographique dans les pays d'Afrique subsaharienne. C'est bien là, selon nous, le cœur de notre politique de solidarité internationale et nous ne pouvons donc que nous en féliciter.

L'autre explication de la hausse globale des crédits est la très forte augmentation de l'enveloppe budgétaire « Gestion et sortie de crise ». Celle-ci regroupe les aides budgétaires post-conflit, le fonds d'urgence humanitaire, l'aide alimentaire, l'initiative FARM (*Food and agriculture resilience mission*) en réponse aux conséquences de la guerre en Ukraine, enfin la réserve pour crise majeure. Au total, ces crédits passent de 297 millions d'euros en 2022 à 730 millions d'euros en 2023, soit une augmentation de 145 %.

L'année prochaine, l'aide humanitaire atteindra ainsi pour la première fois des proportions comparables à l'aide-projet de l'AFD. Deux raisons principales à cela :

Un effort de rattrapage salutaire d'abord, car l'aide humanitaire française était en net retrait par rapport à celle des pays comparables, Allemagne ou Royaume-Uni notamment. De ce fait, nous ne faisons plus partie du tour de table des grands bailleurs humanitaires, ce

qui était assez dommageable pour notre image internationale. L'Allemagne, par exemple, dégage annuellement une aide de 2 milliards d'euros environ. Avec les augmentations prévues, nous remontons au 7<sup>e</sup> rang des 27 bailleurs européens.

En revanche, il faut souligner que le nombre d'agents du centre de crise et de soutien (CDCS), qui gère la plus grande partie de notre aide humanitaire, stagne autour de 110 équivalents temps plein (ETP) depuis plusieurs années, alors même que le volume de son budget et de ses missions a été littéralement décuplé depuis 2015, passant de 20 à 200 millions d'euros. Le centre de crise et de soutien doit pourtant mettre en œuvre lui-même 20 % de ces crédits et contrôler les 80 organisations non gouvernementales (ONG) partenaires qui mettent en œuvre le reste, ce qui implique un travail très important de montage des dossiers, d'analyse de la solidité financière, de la gouvernance, de la transparence et des résultats de l'ensemble de ces ONG partenaires. Il serait donc sans doute temps d'augmenter ces ETP.

Plus concrètement, cette hausse des crédits humanitaire et de gestion de crise reflète malheureusement la dégradation de l'état du monde et la multiplication des crises.

Ainsi, l'augmentation des crédits permettra notamment d'intervenir davantage en Afrique subsaharienne, selon deux modalités. D'abord, l'enveloppe en hausse du fonds d'urgence humanitaire permettra de mieux faire face aux besoins humanitaires de populations de plus en plus vulnérables. Ensuite, l'enveloppe de l'aide alimentaire programmée, qui passe de 120 à 160 millions d'euros, sera mise en œuvre pour lutter contre une insécurité alimentaire favorisée par l'agression russe en Ukraine.

Deuxième zone géographique où notre aide est particulièrement sollicitée : l'Ukraine, mais aussi la Moldavie et la Roumanie.

En Ukraine, le Centre de crise a organisé le soutien humanitaire français, avec une trentaine opérations menées depuis le début de la guerre, surtout dans le domaine de la sécurité civile : fourniture de camions de pompiers, de matériel de désincarcération, d'hébergements d'urgence, etc. Au début d'octobre, 1000 tonnes de fret humanitaire ont été acheminées à Kharkiv sur un bateau offert par la CMA CGM.

Notre effort en faveur de l'Ukraine ne concerne pas seulement l'aide humanitaire, mais aussi l'aide au développement. L'AFD a été sollicitée très rapidement et une opération de prêt de 300 millions d'euros a été décidée par le co-secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) le 15 mars 2022. Ce prêt a été versé dès le 4 avril, en appui aux dépenses sociales liées aux services publics. Je pense qu'il y a lieu de se féliciter de cette réactivité, qui montre que l'AFD peut aussi être un instrument politique capable de mettre en œuvre rapidement les priorités du Gouvernement.

L'AFD a également apporté une aide à la Moldavie. À court terme, un financement budgétaire de 15 millions d'euros a été débloqué en soutien à la protection sociale, fortement impactée par l'afflux de réfugiés ukrainiens. En outre, une subvention de 2 millions d'euros a été versée à un consortium de 3 ONG françaises pour soutenir l'accès à l'éducation des enfants et au marché du travail pour les réfugiés. À plus long terme, un accord de coopération a été signé entre l'AFD et le Gouvernement moldave, couvrant les secteurs de l'énergie et du ferroviaire, afin de renforcer l'indépendance du pays vis-à-vis de la Russie et de promouvoir une plus grande intégration de l'espace européen.

Enfin, en Roumanie, Expertise France va soutenir l'acheminement des céréales ukrainiennes pour un coût de 200 000 euros.

Pour conclure, ce budget en hausse devrait permettre à notre pays de redevenir un acteur significatif de l'aide humanitaire internationale. Au moment où nos adversaires attaquent notre image par tous les moyens et sur tous les continents, cette évolution peut nous permettre de développer un contre-discours plus offensif.

Cette approbation globale ne doit cependant pas nous empêcher d'être vigilants sur certains sujets. En particulier, la hausse des crédits ne constitue pas une panacée qui exonère le Gouvernement de la mise en œuvre des orientations de la loi du 4 août 2021. Celle-ci laisse encore à désirer sur plusieurs aspects, comme la mise en place de la commission d'évaluation, qui se fait attendre.

**M. Rachid Temal, rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement ».** – Si l'APD s'intègre dans une stratégie des trois D – développement, diplomatie, défense –, elle est avant tout le fruit de la loi du 4 août 2021. Un accord avait été trouvé prévoyant que la France atteindrait l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB). Or le Gouvernement a choisi de modifier les « règles du jeu », puisqu'il a décidé de revenir à un objectif de 0,6 % en 2027. À ce stade, la ministre n'a pas répondu à nos questions sur le respect de la trajectoire financière. On ne peut que le regretter et déplorer qu'il n'y ait pas eu de débat.

En ce qui concerne la question de l'enfance, nous considérons que les orientations adoptées ne sont pas optionnelles. Mais, selon l'Unicef, le Gouvernement a d'abord promis de décliner une stratégie sur l'enfance, puis une feuille de route, puis une lettre de mission, puis une simple cartographie des programmes existants...

Le taux d'aide bilatérale fixé par la loi, à l'initiative du Sénat, soit 65 % minimum de l'aide totale, était loin d'être atteint en 2021, puisqu'il s'élevait à 60 %. Je rappelle que le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon, les États-Unis ont tous une part d'aide bilatérale plus importante que la France. Si un effort est certes fourni, il n'est pas assez soutenu.

En ce qui concerne le rapport entre les prêts et les dons, la situation actuelle montre que nous avons eu raison de plaider pour davantage de dons. Le directeur général du Trésor nous l'a confirmé : nous continuons à aider via des prêts de nombreux pays fragiles sur le plan de la dette. Cela peut être problématique. Nous sommes obligés de lancer régulièrement des initiatives de suspension du service de la dette dans la mesure où les pays ne sont pas capables de rembourser. Cette politique de « *stop and go* » présente donc de sérieux inconvénients.

Le Gouvernement a remis au Parlement le rapport prévu par la loi du 4 août 2021 relatif à la taxe sur la transaction financière (TTF). J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'échanger avec la ministre, mais j'ai bien compris qu'il ne fallait pas s'attendre à des évolutions. Je rappelle qu'en 2023, la TTF devrait rapporter plus de 1,7 milliard d'euros, dont moins d'un tiers sera consacré à l'aide publique au développement, alors que c'était pourtant son objet !

Les frais d'écologie faussent l'appréciation du montant de notre aide. Les bourses et frais d'écologie représentent en effet près des trois quarts de l'aide à l'éducation déclarée par la France, ce qui pose un problème sur la réalité de l'aide en question.



S'agissant du criblage des bénéficiaires de l'aide, beaucoup d'ONG considèrent que le système actuel est trop difficile à gérer pour elles. Un débat est en cours sur le sujet, dans un contexte où des annonces récentes ont été faites concernant le Mali et le Burkina Faso. Marie-Arlette Carlotti s'est penchée sur cette question.

La loi du 4 août 2021 prévoit également une réunion annuelle du Cicid ; or force est de constater qu'il ne s'est pas réuni depuis 2021. La ministre nous a annoncé qu'il se réunirait prochainement, mais sans donner de précision. Le contrat d'objectif et de moyens 2023-2025 de l'AFD nous sera présenté seulement après, puisque son contenu sera en partie déterminé par les conclusions de ce Cicid. On peut donc s'attendre à des retards.

Concernant les biens mal acquis, les choses avancent ; la loi a reçu un début d'application s'agissant de deux affaires : l'une relative à la Guinée équatoriale, puisque des biens mal acquis ont été saisis et vendus, et que d'autres opérations sont en cours ; l'autre affaire concerne les biens – deux immeubles de bureaux et un haras situé dans le Val-d'Oise – de Rifaat el Assad, l'oncle de Bachar, qui vont être saisis et vendus.

Je souhaitais dire également que la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, qui a fait couler beaucoup d'encre entre les deux assemblées lors de l'examen de la loi, n'a toujours pas été créée dix-huit mois plus tard : là encore, c'est problématique.

Avant de conclure, j'indique que les couloirs du Sénat bruissent d'une rumeur selon laquelle un amendement visant à réduire l'APD pourrait être déposé par la commission des finances, mais nous n'avons pas été officiellement informés.

Malgré tous les manques évoqués, nous émettons un avis favorable à l'adoption des crédits de ces programmes.

**M. Christian Cambon, président.** – Je dois préciser que nous avons eu l'occasion, avec Hugues Saury, d'exprimer nos plus expresses réserves par rapport à l'initiative de certains membres de notre groupe à la commission des finances.

**M. Joël Guerriau.** – Que vouliez-vous dire en parlant des annonces sur le Burkina Faso et le Mali ?

**M. Rachid Temal, rapporteur pour avis.** – Dans un premier temps, nous avons découvert dans la presse que la France allait suspendre son aide publique au développement au Mali, à cause des problèmes avec la junte au pouvoir, et peut-être aussi au Burkina Faso. Après quelques recherches, il s'avère en fait que ce n'est pas l'aide globale qui a été interrompue. Certaines aides seront maintenues, d'autres pas. Se pose alors la question du criblage : comment éviter que des aides n'aillent à des groupes djihadistes, terroristes, etc. ? Mais un tel mécanisme est très compliqué à gérer pour les ONG. Je déplore que ces décisions aient été prises sans consulter le Parlement. Je rappelle aussi que ces pays font partie des pays prioritaires pour l'aide au développement.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Nous avons beaucoup travaillé dans cette commission sur la loi du 4 août, nous l'avons portée et j'espère que les objectifs fixés seront maintenus.

Sur l'enfance en effet, on observe en effet une régression. J'avais posé une question au Gouvernement sur l'implication de la France dans la constitution d'états civils fiables et sur notre contribution au fonds créé par le groupe de travail pour l'agenda sur

l'identité juridique de l'Organisation des Nations unies. Certains enfants ne sont pas enregistrés à la naissance ; ils n'ont donc pas d'existence juridique et sont ainsi vulnérables à toutes les agressions possibles. Jean-Yves Le Drian m'avait promis de vérifier, mais je n'ai jamais obtenu de réponse claire. On ne peut admettre qu'un enfant ne soit « personne » !

En ce qui concerne le criblage, de nombreuses collectivités territoriales se posent des questions. Une liste noire d'associations qu'il ne faudrait plus subventionner, au motif par exemple que leur président a tenu des propos contre la France, aurait été dressée. Mais cette liste n'a pas été publiée et nous ne la connaissons pas. Les collectivités qui ont des liens de coopération décentralisée avec le Mali s'interrogent pour savoir si elles doivent continuer ou non à soutenir telle ou telle association ; je leur réponds dans l'immédiat qu'il faut faire du cas par cas et ne pas casser les liens avec les associations qu'elles connaissent bien et qui peuvent porter la démocratie dans ce pays. Une grande confusion règne en tout cas, nous avons besoin de clarté.

**M. Christian Cambon, président** – De manière générale, je regrette le peu d'informations que nous avons sur l'aide au développement. J'ai appris par la presse que le Gouvernement avait affecté plus de 80 millions d'euros sur le budget de l'AFD à la Moldavie. Mais nous n'avons pas été consultés. Et, en dépit de toutes les promesses, la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, pour la création de laquelle nous nous sommes battus, n'est toujours pas en place.

**M. Pierre Laurent.** – Nous devons chercher à obtenir des explications sur la suspension de l'aide au Mali. Il semble que, de fait, une interdiction globale de financement des associations ait été décidée par le Gouvernement français, par le biais d'une méthode qui aboutit à stigmatiser les ONG. En retour, le gouvernement malien a interdit à ces ONG de travailler au Mali. Les projets de coopération décentralisée sont à l'arrêt. Sous prétexte de ne pas alimenter des organisations djihadistes, on risque, au contraire, de leur laisser un espace considérable sur le terrain. ! Le travail remarquable accompli par les ONG et les associations travaillant dans le cadre des projets de coopération décentralisée sera perdu. Il s'agit donc d'une décision inquiétante prise sans aucune transparence, brutalement, qui laisse tous les acteurs concernés désemparés. Nous devrions demander au Gouvernement des explications.

**M. Christian Cambon, président.** – Il serait utile d'interpeller le Gouvernement en séance à ce sujet.

**M. Hugues Saury, rapporteur pour avis.** – Effectivement, il serait utile d'avoir des précisions, car le Gouvernement affirme que l'aide humanitaire est maintenue ; or les informations provenant de différents canaux africains disent que l'aide est stoppée.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je souhaite apporter une simple précision. En réalité, l'aide à la Moldavie était prévue depuis longtemps : l'engagement avait été pris lors de la Conférence des donateurs de la plateforme de soutien à la Moldavie qui s'est tenue, à Berlin, le 5 avril 2022. La France s'est engagée à hauteur de 125 millions d'euros, dont 75 millions, par le biais de l'AFD.

**Mme Michelle Gréaume.** – Le budget de l'aide publique au développement augmentera l'année prochaine, ce dont nous pouvons nous réjouir. Les crédits du programme 110 relatif aux aides économiques sous forme de prêts progressent de 25,6 %, et ceux du programme 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », augmentent de

12,6 %. C'est à travers ces financements en matière d'aide bilatérale et d'aide multilatérale, notamment via l'aide humanitaire, que les dons et les actions concrètes sont rendus possibles.

Il existe toutefois un problème de transparence. En effet, le pilotage de l'APD est assuré tous les cinq ans par la réunion du Cigid qui fixe les grandes orientations en la matière. Ce comité exclut les organisations de la société civile, les ONG et même le Parlement. La Cour des comptes a alerté sur l'absence de transparence qui prévaut.

Nous déplorons un manque de vision à long terme, d'objectifs clairs, de stratégie globale. Les choix en matière d'orientations ou de zonage sont pris sans concertation. Enfin, le refus de dé plafonner la TTF, qui a été créée à l'origine pour soutenir la solidarité internationale et rééquilibrer la finance mondiale, bénéficie aujourd'hui au budget général de l'État et au remboursement de la dette.

Pour toutes ces raisons, notre groupe s'abstiendra.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 110, « Aide économique et financière au développement », et 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », de la mission « Aide publique au développement ».*

*La réunion est close à 11 h 40*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 16 novembre 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 16 h 30.***Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi M. Jean Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2023.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Avec près de 30 milliards d'euros de crédits de paiement, la mission « Solidarité », est l'une des plus importantes du budget de l'État. Elle finance à titre principal deux dispositifs, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité, et comprend le programme support du ministère.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

**M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.** – Madame la présidente, madame la rapporteure générale, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, ce premier examen des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est pour moi un moment important. Je rappelle que je porte ces crédits avec la ministre déléguée chargée des personnes en situation de handicap, Geneviève Darrieussecq, la ministre déléguée chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte, de la diversité et de l'égalité des chances, Isabelle Rome, et la secrétaire d'État à l'enfance, Charlotte Caubel.

C'est une mission porteuse de sens pour mon ministère, puisqu'elle finance des actions concrètes dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, de la réduction des inégalités et de la protection des personnes vulnérables.

C'est un moment d'autant plus important que le contexte dans lequel se tient cette audition est particulier. La période est faite de nombreuses incertitudes, notamment liées à l'inflation, contre laquelle le Gouvernement a fortement agi, en particulier depuis cet été, pour protéger les ménages, les entreprises et les collectivités.

C'est aussi un moment de transition, notamment parce que nous sommes en fin de cycle concernant notre stratégie de lutte contre la pauvreté. Il faut désormais lui redonner une nouvelle dynamique. C'est également un moment de transformation profonde pour notre pays, qui se retrouve au pied du mur de la transition démographique. La question du vieillissement de la population est plus essentielle que jamais.

L'urgence est pour moi de soutenir les ménages les plus modestes et les personnes les plus vulnérables, avec la double nécessité de concilier les temps courts et les temps longs, d'anticiper, de prévoir et de nous adapter à tous les changements à venir.

Quelques chiffres clés à propos de cette mission... La hausse des crédits de la mission « Solidarité », pour 2023, est de 7,8 %, soit 2 milliards d'euros de crédits supplémentaires, particulièrement visibles sur le programme 304, « Inclusion sociale et protection des personnes ». À périmètre constant, ce programme augmente de 1,2 milliard d'euros. C'est une hausse importante, d'abord pour faire face à l'inflation avec, en année pleine, la revalorisation de 4 % des prestations sociales décidée cet été ; ensuite pour préparer l'avenir, avec notamment l'impact de la déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé, décidée également cet été.

Cette même conciliation des temps courts et des temps longs, on la retrouve dans les crédits qui sont dédiés à la question de l'aide alimentaire, avec la création d'un fonds pour l'aide alimentaire durable doté de 60 millions d'euros inscrits dans la mission « Solidarité ». À court terme, l'idée est de lutter de façon puissante et efficace contre la précarité alimentaire. Dans notre pays, ce sont environ 7 à 8 millions de personnes qui sont concernées.

L'objectif à court terme est aussi d'améliorer la qualité de l'alimentation distribuée à l'ensemble des ménages précaires, dans un contexte compliqué du fait des difficultés d'approvisionnement et de la hausse des prix.

À plus long terme, notre objectif est qualitatif : il s'agit de varier l'alimentation qui est distribuée, de réduire son impact environnemental, tout en développant les liens avec les producteurs locaux, pour aller vers une alimentation plus locale et plus durable.

C'est l'objet du déplacement que nous avons réalisé avec la Première ministre il y a une quinzaine de jours pour annoncer la création de ce fonds de 60 millions d'euros, première étape dans la dynamique de modernisation et de transformation de l'aide alimentaire.

Nous avons visité, à Reims, les locaux des banques alimentaires, dont la dynamique est particulièrement efficace. On a retrouvé là de nombreux acteurs qui travaillent ensemble et se coordonnent au service de la solidarité sur ce territoire : entreprises, producteurs agricoles, industrie agroalimentaire, associations, élus locaux, collectivités.

L'autre élément important relatif à l'alimentation, c'est l'abondement de 7 millions d'euros supplémentaires pour continuer à développer la tarification dans les cantines pour des repas à un euro maximum. Ceci est indispensable, notamment parce que les enfants des familles modestes sont deux fois moins nombreux que ceux des familles aisées à pouvoir s'offrir un repas à la cantine. Compte tenu de l'impact de ces repas sur l'équilibre alimentaire des enfants, l'intérêt est de continuer à investir fortement contre les inégalités de destin et contre la pauvreté.

Un peu plus de trois ans après la mise en place de ce dispositif, plus d'une commune éligible sur huit y est engagée. Nous avons devant nous de forts potentiels de développement de cette mesure extrêmement importante. 10 millions de repas à un euro au moins sont servis chaque année dans les cantines scolaires. Il s'agit d'une mesure qui est plébiscitée, qu'on reprendra dans la suite de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Je voudrais également rappeler ici que la mission « Solidarité » porte un certain nombre de crédits pour prolonger les actions qui ont été soutenues dans le cadre de la stratégie des 1 000 premiers jours de l'enfant par Adrien Taquet. Boris Cyrulnik a développé cette théorie et mis en avant l'importance de ces trois premières années pour le développement des enfants. Nous allons donc continuer à investir dans cette dynamique extrêmement forte.

Il faut également souligner que des crédits en hausse de 9 % sont consacrés à la protection des adultes, notamment *via* le dispositif de protection juridique des majeurs. En France, 900 000 personnes bénéficient de cette protection juridique. Avec le vieillissement de la population, on devrait atteindre d'ici 2040 les 2 millions de personnes concernées. L'augmentation des crédits dans le budget 2023 traduit donc bien cette dynamique, qui vise aussi à renforcer l'attractivité des métiers dans les services mandataires en revalorisant les salaires, en renforçant le nombre de recrutements pour faire diminuer le nombre de mesures par salariés et en promouvant l'information et le soutien aux tuteurs familiaux.

Un mot enfin sur l'évolution des emplois du ministère. Il est indispensable de pouvoir disposer en nombre suffisant d'équipes formées aux enjeux et à la technicité des sujets que nous portons. Pour la troisième année consécutive, le schéma d'emploi est positif, avec une augmentation de 58 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au sein du ministère. Le plafond d'emplois intègre de manière pérenne les 50 emplois créés pendant la crise sanitaire, qui vont nous permettre de capitaliser, au sein des ministères sociaux, sur l'expertise acquise dans le cadre de la crise. Avec mon collègue François Braun, nous avons lancé une mission pour travailler à la création d'une direction de préparation et de réponse aux crises au sein des ministères sociaux.

À noter enfin – sujet auquel vous tenez particulièrement – l'inscription dans ces crédits des 120 équivalents temps plein (ETP) consacrés aux missions d'inspection contrôle au sein des agences régionales de santé (ARS), qui permettront de répondre à l'engagement pris par le Gouvernement de contrôler nos 7 500 EHPAD dans les deux ans à venir.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Mes questions ne porteront pas sur l'AAH, car j'ai eu l'occasion, la semaine dernière, d'échanger avec Mme la ministre chargée des personnes handicapées. Je laisserai mes collègues vous interroger à ce sujet s'ils le souhaitent.

Mes questions porteront plutôt sur le programme « Inclusion sociale et protection des personnes ».

Tout d'abord, l'exercice 2023 est présenté comme une année de transition de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, ce qui expliquerait la baisse de 23 % des crédits de cette action. Quelles seront les orientations du nouveau « pacte des solidarités » annoncé par le Gouvernement et les priorités de la nouvelle génération de conventions État-département ?

Deuxièmement, le dernier rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale consacre un chapitre aux prestations sociales versées sous conditions de ressources. Celui-ci fait état de nombreuses anomalies. Ainsi, un euro de RSA sur six et un euro de prime d'activité sur cinq seraient versés à tort à titre définitif. La Cour recommande d'engager un chantier de simplification et d'autoriser l'usage

du dispositif de ressources mensuelles (DRM) pour les contrôles. Quels sont les leviers sur lesquels le Gouvernement entend agir pour améliorer le versement à bon droit de ces prestations ? Je rappelle que, dans le PLF pour 2023, 11 milliards d'euros sont inscrits au titre de la prime d'activité.

Troisièmement, les orientations présentées en janvier dernier par Fabrice Lengart à notre commission, notamment la proposition de créer un revenu social de référence pour l'ensemble des prestations de solidarité, seront-elles poursuivies dans le cadre du projet de solidarité à la source du Gouvernement ? Quand le Parlement sera-t-il en mesure de disposer du rapport de M. Lengart, que nous attendons depuis maintenant un an ?

Quatrièmement, le Gouvernement a lancé plusieurs expérimentations relatives au RSA, notamment une recentralisation du financement et de la gestion dans les départements volontaires, déjà déployée en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales ; une expérimentation de territoires « zéro non-recours » ou « 100 % accès aux droits » prévue par la loi 3DS, dont on attend le décret d'application, et une expérimentation du RSA sous condition d'activité, qui répond à un engagement de campagne du Président de la République. Pourriez-vous préciser comment s'articulent entre eux ces différents projets ? Quelles mesures concrètes recouvrent-ils ? Quelle sera la place des collectivités territoriales dans leur mise en œuvre et quel pourrait être leur point d'atterrissage ?

Cinquièmement, s'agissant du dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés (MNA), comment expliquez-vous que la contribution de l'État aux dépenses des départements passe de 93 à 90 millions d'euros, alors qu'il est prévu un retour progressif au volume d'arrivées de MNA constaté avant la crise sanitaire, ce que nous observons dans nos départements respectifs ?

**M. Jean-Christophe Combe, ministre.** – S'agissant de votre question sur la suite de la stratégie de lutte contre la pauvreté, on constate effectivement une baisse des crédits pour 2023, année de transition.

Tout d'abord, cette baisse concerne essentiellement le poste de la contractualisation avec les départements en matière d'insertion des personnes et les bénéficiaires du RSA. C'est en réalité un jeu d'écritures, l'objectif étant, pour cette année de transition, de finir la contractualisation sur la base de la stratégie précédente. Beaucoup de départements ont contractualisé de juin à juin, ce qui explique la diminution de 50 millions d'euros des crédits de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Environ 20 millions d'euros concernent la fin de l'expérimentation des petits déjeuners gratuits dans les écoles de métropole. Nous concentrons les crédits sur les territoires ultramarins, où cela fonctionne. Nous garderons ce système dans les métropoles qui le souhaitent, notamment en Île-de-France.

S'agissant de la baisse de 50 millions d'euros des crédits destinés à l'insertion des bénéficiaires du RSA, nous avons prévu 15 millions d'euros pour les départements impactés par une fin de contractualisation fin juin, afin de renforcer leurs moyens d'insertion et d'accompagnement à l'insertion.

Avec la Première ministre, nous avons réuni, il y a une dizaine de jours, les acteurs de la lutte contre la pauvreté et de la solidarité pour lancer une concertation afin de renouveler notre stratégie en la matière. L'objectif est de déboucher sur un nouveau pacte de



solidarité regroupant l'État, les collectivités et les acteurs de la solidarité, notamment associatifs. Nous avons prévu de travailler essentiellement sur quatre axes et de reprendre les trois axes principaux de la stratégie précédente.

Le premier axe concerne la lutte contre la pauvreté par l'investissement social, en vue de lutter contre les inégalités de destin, de combattre la pauvreté à la racine et de prévenir la reproduction sociale. Notre politique en faveur des 1 000 premiers jours de l'enfant est également dédiée à l'accompagnement de l'enfance, que nous souhaitons reprendre.

Le deuxième axe est tourné vers la société du plein emploi et l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA. J'aurai l'occasion d'y revenir en répondant à vos questions.

Le troisième axe a été quelque peu délaissé dans la stratégie précédente, mais me tient particulièrement à cœur. C'est celui de la lutte contre la très grande pauvreté et la grande exclusion, réclamée notamment dans le rapport de France Stratégie qui m'a été remis cet été. Une bonne chose, si l'on veut vraiment faire reculer la pauvreté dans notre pays, est de s'attaquer à la très grande pauvreté, en remobilisant les personnes très éloignées du droit commun.

Enfin, le dernier axe consiste à faire de la transition écologique une transition solidaire. Je crois profondément qu'on peut faire de la transition écologique un vrai levier de la lutte contre la pauvreté en agissant sur les dépenses contraintes des ménages les plus modestes. Le Secours catholique m'a remis avant-hier son rapport sur la pauvreté en France. Il décrit très bien le phénomène. Nous allons donc travailler sur les dépenses contraintes que sont l'accès à l'alimentation, le logement, la précarité énergétique et la mobilité, qui pèsent pour environ 60 % sur le budget des ménages modestes, contre 20 à 30 % pour les autres ménages.

La question des prestations sous conditions de revenus est un autre sujet qui me tient à cœur, car il conditionne la confiance que l'on peut avoir dans notre système et la crédibilité de notre pacte social, à la fois en termes de lutte contre le non-recours et d'accès aux droits. Un certain nombre de nos concitoyens n'ont aujourd'hui pas le droit aux prestations auxquelles ils pourraient prétendre. En parallèle, pour lutter contre la fraude et les indus, qui représentent des sommes assez considérables, il faut arriver à sécuriser le système.

En matière de lutte contre le non-recours et l'accès au droit, des expérimentations ont été conduites en 2019 et 2020 par les services de l'État et la CAF, notamment pour mieux gérer les données. Le *Data Mining* a permis de proposer en 2019 à 60 000 allocataires potentiels une ouverture de droits et, en 2020, à 45 000 allocataires. C'est dans ce domaine que nous allons mettre en œuvre, dès 2023, dans une dizaine de départements que nous n'avons pas encore choisis, ce qui a été ouvert par la loi 3DS en manière d'expérimentation sur les territoires zéro non-recours. Ce sont les départements qui vont être à la manœuvre sur ces questions. L'idée est d'aller chercher des personnes en dehors du système, dont on ne connaît absolument pas la situation financière et qui sont très exclues. Je crois que nous avons prévu dans le budget 2 millions d'euros pour accompagner ces expérimentations.

Parallèlement, nous allons lancer le chantier de la solidarité à la source, qui vise à la fois à lutter contre le non-recours, la fraude et les indus, en sécurisant le système et en généralisant le dispositif de ressources mensuelles (DRM). Dès 2024, l'objectif est de pouvoir adresser aux potentiels bénéficiaires d'allocations des formulaires préremplis. On pourra

corriger ces formulaires si la situation financière n'est pas exacte. Il appartiendra à la personne de demander son allocation. C'est pour cela que je lutte contre le terme d'« automatisé », qui laisse à penser qu'on ne demande pas leur avis aux personnes. Cela va permettre de sécuriser le système et de limiter le versement d'indus qu'on a du mal à récupérer – ou de fraudes concernant certaines prestations.

À terme, l'objectif est de pouvoir interconnecter l'ensemble des systèmes d'information. Il nous reste trois ans avant la fin de la mandature pour sécuriser complètement le système et travailler à une harmonisation des bases de ressources décrites par M. Lenglard, qui a dû vous en parler. Il est en effet grand temps d'harmoniser l'ensemble du système de prestations sociales, de les simplifier et de mieux les piloter, afin de les sécuriser et de les rendre plus incitatifs à la reprise d'un emploi.

J'ai découvert le rapport Lenglard à mon arrivée au ministère. J'ai compris qu'il s'agissait d'un rapport d'administration qui n'avait pas vocation à être diffusé plus largement, en particulier parce qu'il fait un certain nombre de propositions qui n'ont pas été retenues par le Gouvernement, notamment le fait d'aller vers un revenu universel.

Le projet que nous portons dans le cadre de la solidarité à la source comporte un panier de prestations au départ plus restreint que celui proposé dans l'étude de M. Lenglard, et concerne le RSA, la prime d'activité et les bourses étudiantes. Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'y connecter d'autres prestations. Ces trois prestations représentent 90 % des bénéficiaires et la très grande majorité des crédits consacrés à ces prestations sociales.

Les différentes expérimentations relatives au RSA sont toutes interconnectées. Elles ont pour objectif d'insérer les bénéficiaires du RSA dans l'emploi, dans une dynamique de société du plein emploi. Les départements concernés disposant de moyens supplémentaires pour accompagner les bénéficiaires du RSA, les territoires choisis pour les différentes expérimentations, notamment le RSA sous conditions d'activité, étant par définition tournés vers l'accompagnement des bénéficiaires. Il existe une très bonne articulation entre mon ministère et celui d'Olivier Dussopt, même si le ministère des solidarités a plutôt pour vocation de s'occuper des personnes très éloignées du système.

Nous travaillons sur le versement du RSA en fonction d'un certain nombre d'heures d'activité, dans une dynamique de renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires. La moitié des bénéficiaires du RSA perçoivent cette aide depuis plus de cinq ans. Quelque chose ne fonctionne donc pas dans notre système. 20 % d'entre eux ne bénéficient d'aucun accompagnement. Nous avons un gros travail à réaliser dans ce domaine.

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis.** – L'accent sera-t-il mis sur la durabilité en matière d'insertion par l'emploi et l'activité économique ?

**M. Jean-Christophe Combe, ministre.** – Il existe des crédits pour renforcer l'insertion par l'activité économique et l'insertion dans l'emploi des personnes qui en sont très éloignées. Je parlais tout à l'heure de remobilisation. Je pensais à des dispositifs comme « Convergence » ou « Premières heures », qui visent à faire la transition entre l'inactivité de personnes très éloignées du système, en particulier les sans-abri, pour les diriger vers des dispositifs d'insertion par l'activité économique et des formations.

Enfin, nous n'avons pas retrouvé le niveau d'avant-crise concernant les entrées de mineurs non accompagnés. L'aide forfaitaire de l'État s'élève à 500 euros par évaluation de la

minorité, auxquels s'ajoute une aide de 90 euros par jeune et par nuit pour la mise à l'abri durant quatorze jours. Elle tombe ensuite à 20 euros les neuf jours suivants, soit 23 jours au total, afin d'inciter les départements à protéger et à accompagner les mineurs.

Au 31 décembre 2021 le nombre de MNA confiés aux départements s'élevait à 19 893 contre 31 009 au 31 décembre 2019, soit quasiment 30 % de moins. On ne prévoit pas une augmentation très rapide. Il faut savoir en outre qu'il existe quasiment un an de décalage entre les flux de personnes que les départements accueillent et le remboursement par l'État.

Je considère que le chiffre qui vous est présenté est sincère au regard des données qui sont les nôtres. En tout état de cause, le dispositif ne change pas. Il s'agit d'une projection de flux.

**Mme Michelle Meunier.** – Monsieur le ministre, je voudrais en premier lieu vous faire part de ma colère concernant le drame, à la fin de l'année dernière, du bébé retrouvé décédé au Mans, à la suite de graves défaillances du département de Loire-Atlantique et du département de la Sarthe. Ce bébé bénéficiait de mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) mal exécutées ou non exécutées. Il était passé plusieurs fois par les services d'urgences pédiatriques pour des fractures multiples du col du fémur.

Je sais que vous avez diligenté une inspection de l'IGAS et de la justice. Quel gâchis ! Trois grandes lois balisent le secteur de la protection de l'enfance : la loi de 2007, la loi de 2016 et la loi de 2022. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir voté des mesures d'organisation, de vigilance, de structuration de la prise en charge dans les départements !

Je ne porte pas de jugement sur les professionnels, qui font ce qu'ils peuvent, aussi bien dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance (ASE) que dans celui de la justice, mais il est inacceptable qu'un bébé meure encore aujourd'hui sous les coups de ses parents !

Ma question concerne les départements et la protection de l'enfance. On lit que 70 millions d'euros seront versés chaque année aux départements en faveur de l'accompagnement financier de l'obligation de prise en charge à 21 ans, qu'on a votée il y a peu de temps, ainsi que pour la prise en charge par l'État, à hauteur de 30 %, du coût de la revalorisation des personnels soignants exerçant dans les structures sociales et médico-sociales des départements.

J'ai posé la question la semaine dernière en défendant un amendement dans le cadre du PLFSS : peut-on penser que, dans ces 70 millions, figureront bien 20 millions d'euros environ pour compenser la revalorisation des médecins territoriaux, dont les médecins de la protection maternelle et infantile (PMI), sachant que la prise en charge des jeunes majeurs est évaluée à environ 50 millions d'euros ? Pouvez-vous être plus précis sur ce sujet ?

**M. Laurent Burgoa.** – Monsieur le ministre, je souhaite revenir sur la tarification à un euro du repas des cantines, ce qui est une excellente chose, puisque c'est parfois malheureusement le seul repas complet et équilibré que prennent certains jeunes. Vous savez qu'étant donné la flambée des prix, il existe actuellement un surcoût pour les communes, tant en régie qu'en délégation de service public (DSP). L'État envisage-t-il de prendre à sa charge, complètement ou partiellement, le surcoût du prix du repas ?

S'agissant des MNA, nous avons, avec plusieurs collègues, rédigé un rapport sur le sujet. Grâce à l'amabilité du rapporteur, Bernard Bonne, certaines propositions ont été

reprises dans la loi sur la protection de l'enfance. Tous les départements devaient mettre en application le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) : appliquent-ils désormais la loi Taquet ?

**Mme Monique Lubin.** – Monsieur le ministre, vous connaissez le concept des résidences de répit partagé, qui proposent un accueil simultané à des personnes handicapées ou âgées et à leurs aidants, dans le cadre d'une formule hybride qui couple, sur un même site, un accompagnement médico-social spécialisé pour la personne aidée et un accueil hôtelier tourisme pour l'aidant.

Un certain nombre de projets voient le jour en France. Je suis sénatrice des Landes. Je sais que le président de mon département vous en a parlé lorsque vous êtes venu visiter le village Alzheimer. Seriez-vous prêt, dans le cadre de ce budget, à abonder une ligne pour que les départements puissent lancer ce type de projet ?

**Mme Mélanie Vogel.** – Monsieur le ministre, pouvez-vous nous en dire plus sur le fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires ? Quel sera son mécanisme ? À qui sera-t-il réservé et quels seront les mécanismes de certification ou décisions destinés aux produits qui seront concernés par ce fonds ? L'objectif, si j'ai bien compris, est d'améliorer l'accès à une alimentation saine pour toutes et tous, ce qui aura un effet positif sur le climat, les inégalités sociales et la santé, donc sur les comptes de la Sécurité sociale.

Ma deuxième question concerne l'égalité professionnelle. Existe-t-il une réflexion au sein du Gouvernement sur l'index d'égalité professionnelle qui, aujourd'hui, a le défaut de considérer les inégalités entre les femmes et les hommes uniquement au sein de chaque entreprise, alors que cette inégalité se rencontre plutôt entre secteurs à prédominance féminine et à prédominance masculine ? On a vu pendant le Covid que les secteurs à prédominance féminine sont majoritairement les secteurs du soin, qui sont globalement sous-valorisés. Les femmes travaillant dans ces domaines sont sous-payées par rapport aux salariés des secteurs à prédominance masculine. Le Gouvernement mène-t-il une réflexion pour améliorer la comparaison entre les secteurs et mettre en place des mécanismes de correction pour les secteurs sous-valorisés ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Monsieur le ministre, je vous encourage à mener votre politique de lutte contre la pauvreté ainsi que le programme relatif aux 1 000 jours de l'enfant dans la durée. J'ai beaucoup apprécié ces deux lancements successifs, qui ne peuvent en effet se mesurer que sur le long terme.

Je rejoins ma collègue Mélanie Vogel à propos de la question de l'aide alimentaire. Je fais partie du réseau des banques alimentaires. J'ai récemment participé à l'assemblée générale d'une petite épicerie sociale, et je sais que les problématiques qui sont remontées à cette occasion sont les mêmes que dans tous les endroits où l'on fait de la distribution alimentaire.

Comment ces épiceries sociales peuvent-elles aujourd'hui obtenir des produits de première nécessité ? Autrefois, la banque alimentaire départementale fournissait le lait, les yaourts, la viande, le poisson. Aujourd'hui, chaque épicerie achète avec ses petits moyens, mais elles ont du mal à fournir des repas équilibrés.

L'idée d'un chèque alimentaire lancée lors du précédent mandat n'a finalement plus lieu d'être aujourd'hui, mais j'ai toujours pensé que l'aide aurait été plus bénéfique si

elle avait été versée aux épiceries sociales ou aux associations, qui auraient pu se mettre en lien avec des producteurs locaux. Même les épiceries solidaires sont actuellement obligées de se tourner vers les *discounters* pour trouver des produits qui ne sont pas toujours d'une qualité exemplaire. Je ne devrais pas le dire, mais c'est pourtant le cas ! On a baissé en qualité faute de moyens. Des chèques aux associations locales auraient donc été plus judicieux, car les épiceries solidaires accompagnent aussi les bénéficiaires dans le choix des produits et la confection des repas. Cela a donc bien plus de sens d'aller vers une telle aide plutôt que vers une aide individuelle, apparemment difficile à mettre en place.

Un deuxième point m'est remonté durant cette assemblée générale. Il s'agit du problème des volontaires qui aident à la distribution et au ravitaillement. Avec la crise du Covid, beaucoup de bénévoles ont cessé leur activité. Je pense qu'une campagne nationale est nécessaire, sous peine de se retrouver devant les plus grandes difficultés. Qui fera ce que ne feront plus les associations ? C'est un véritable appel au secours que je lance.

**M. Bernard Bonne.** – Monsieur le ministre, un point en particulier avait préoccupé la mission d'information sur le contrôle des EHPAD, c'est la question des 120 personnes supplémentaires dans les ARS. Cela représente un peu plus d'une personne par département. Or, s'il existe 7 500 établissements pour les personnes âgées, il y en a aussi beaucoup dans le reste du secteur médico-social. Nous avons privilégié un contrôle des groupes privés lucratifs qui n'ont pas été contrôlés – ou insuffisamment, car on a mis à jour beaucoup de problèmes. Nous pensons que contrôler 7 500 établissements est peut-être excessif, dans la mesure où on n'aurait pu traiter que les informations préoccupantes et les signes de maltraitance. Cela pouvait suffire dans un premier temps.

Nous avons reçu les syndicats des inspecteurs, des médecins et des pharmaciens qui nous ont dit qu'on assistait depuis plusieurs années à une diminution des moyens des inspections, et qu'on faisait surtout face à une demande du Gouvernement de ne pas privilégier ce type de contrôle. Qu'en est-il aujourd'hui ? Ces 120 personnes seront-elles exclusivement affectées à des contrôles ou, comme beaucoup d'autres, affectées à plusieurs missions ?

**M. Jean-Christophe Combe, ministre.** – Madame Meunier, vous m'avez posé des questions sur la compensation de la revalorisation salariale des personnels de la PMI. Les crédits sont bien inscrits et s'élèvent à 20 millions d'euros. Nous les avons d'ailleurs « sanctuarisés », dans le cadre des conclusions des premières réunions du comité des financeurs, avec les départements.

Je ne reviens pas sur la réponse que je vous avais faite. Certains départements ont choisi un mode de compensation différent des 183 euros que vous aviez proposés, souvent avec un régime indemnitaire supérieur à 183 euros. C'est pour cela que je ne m'étais pas positionné en faveur de votre amendement.

S'agissant de la question de la compensation des repas à un euro pour les collectivités, le dispositif s'applique aux communes de moins de 10 000 habitants, qui ont encore moins les moyens que les autres de pouvoir appliquer cette tarification sociale et sont les plus fortement impactées par l'inflation. On n'a pas prévu de crédit pour compenser l'inflation de ce point de vue. Il existe d'autres mesures pour accompagner les collectivités en difficulté, notamment en matière d'approvisionnement en énergie, avec l'extension du bouclier tarifaire pour les plus petites d'entre elles et le filet de sécurité, qui a été doté de plusieurs centaines de millions d'euros.

S'agissant des mineurs non accompagnés, je vous confirme qu'il existe bien un dispositif visant, en application de la loi du 7 février 2022, à ne pas verser tout ou partie de la compensation décrite pour les départements dans le cadre de l'évaluation de la minorité, de l'isolement et de la mise à l'abri de ces mineurs. On passe de 500 à 100 euros, cette somme correspondant à l'évaluation de l'état de santé. Quinze départements ne répondent pas encore à leurs obligations. Nous essayons d'être le plus incitatif possible.

Ce forfait de 100 euros n'est pas encore tout à fait en place. Le décret et l'arrêté fixant les nouvelles conditions ont reçu un avis favorable du Conseil d'État. Ces nouvelles conditions vont être examinées par le prochain bureau du Conseil national de la protection de l'enfance, le 17 novembre prochain. La mise en œuvre se fera dans la foulée afin d'obliger les départements concernés à avoir recours au fichier.

S'agissant des maisons de répit partagé, des expérimentations issues de la loi d'adaptation de la société au vieillissement sont menées. Plusieurs opérateurs se chargent aujourd'hui de ces expérimentations, qui ont du mal à sortir. La Croix-Rouge était bénéficiaire de l'une d'entre elles en Bourgogne. Ce sont des projets extrêmement lourds, sur lesquels on a peu de recul. Les opérateurs ne sont pas forcément habitués aux activités à caractère hôtelier. Il y a, dans le PLFSS, des crédits qui peuvent bénéficier aux porteurs de projets de cette nature. Je suis favorable à la construction de dispositifs de cette nature en faveur des familles et des personnes accompagnées. Cela aurait pu d'ailleurs amener une dimension intéressante au village landais, mais j'ai cru comprendre que le projet de l'établissement pouvait évoluer dans cette direction.

Madame Vogel, s'agissant de la question de l'égalité professionnelle, des réflexions sont menées pour améliorer l'index et la comparaison entre les entreprises et les secteurs. Mon périmètre ministériel est fortement concerné par la très forte féminisation des métiers du lien, du soin et de l'accompagnement. Isabelle Rome cherche à améliorer les choses. Je trouve quoi qu'il en soit intéressante l'idée d'élargir le périmètre sur lequel mesurer et mettre en œuvre cet index.

Pour ce qui est de la question du fonds d'aide alimentaire, l'idée est bien, à ce stade, de soutenir les grands réseaux nationaux – Banque alimentaire, Restos du Cœur, Secours populaire et Croix-Rouge – pour les aider à acheter plus de produits diversifiés, notamment des produits frais. Tous ces grands réseaux sont aujourd'hui « victimes » de la mise en œuvre de la loi EGalim et bénéficient beaucoup moins de la ramasse de produits frais ou des invendus de la grande distribution. L'idée est donc de diversifier les approvisionnements au niveau national, de réserver une grande partie de ces crédits au niveau local et de favoriser des alliances locales, comme celle des banques alimentaires de la Marne, pour pouvoir créer entre les centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations de solidarité, les producteurs locaux, l'industrie ou parfois la grande distribution des alliances permettant d'avoir recours à des produits de meilleure qualité, diversifiés et en circuit court, pour répondre ainsi à l'ensemble des objectifs en termes de santé, de protection de l'environnement et de lutte contre les inégalités.

La ventilation de ces crédits n'a pas encore été décidée. Nous allons travailler avec les collectivités et les acteurs de la solidarité. Nous ne perdons pas de vue la question du chèque alimentaire même si, pour moi, la priorité, à travers ce fonds, était de répondre à ce qui était ressorti de la Convention citoyenne sur le climat en favorisant les alliances locales afin de disposer de produits en circuit court et de meilleure qualité.

Le chèque alimentaire existe déjà. On peut le développer le cas échéant, si des CCAS ou d'autres structures locales souhaitent en bénéficier davantage. Ces acteurs utilisent déjà des chèques d'accompagnement personnalisés ou autres. Beaucoup ont été développés pendant la crise sanitaire. L'idée n'est toutefois pas de l'étendre.

Enfin, pour répondre à Bernard Bonne au sujet du contrôle, les 120 ETP sont bien uniquement dédiés aux inspections de contrôle. Je rappelle que dans les ARS, 500 personnes sur 2 700 sont mobilisées sur des missions d'inspection et de contrôle. L'idée n'est pas d'avoir le même niveau de contrôle pour tous les établissements. La « granularité » s'opère en fonction des faisceaux d'indices et au fur et à mesure de ce qu'ils trouvent dans chaque établissement. On l'a introduite cette année. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, on pourra étendre les contrôles à l'ensemble des sièges et des groupes commerciaux, privés ou autres, notamment non lucratifs, peu contrôlés jusqu'alors.

**Mme Annie Le Houerou.** – Ma première question porte sur la lutte contre la prostitution et sur le montant de l'aide financière à l'insertion sociale (AFIS), qui me paraît déraisonnablement bas et ne permet pas, par exemple, de se loger. Je regrette qu'on ne retrouve rien dans le PLF à ce sujet.

Ma deuxième question porte sur la protection juridique des majeurs. Vous avez dit que 900 000 personnes étaient concernées et que 2 millions de personnes le seraient à terme. L'interfédération de la protection juridique des majeurs évalue le besoin en personnel à 2 000 professionnels. Le budget, cette année, en prévoit 200. Cela me paraît marginal par rapport aux besoins. L'interfédération nous signale par ailleurs qu'un certain nombre de personnels, notamment les moins bien payés, sont exclus du Ségur, ce qui crée dans les équipes de très grosses difficultés.

Par ailleurs, ne faudrait-il pas prévoir un pilotage national interministériel ? Certaines mesures relèvent du ministère de la justice et d'autres de votre responsabilité. Compte tenu de l'importance de ces métiers pour la cohésion sociale, il ne serait pas aberrant de pouvoir compter sur un délégué interministériel pour prendre en charge et coordonner l'ensemble des actions.

Ma dernière question concerne l'hébergement d'urgence. De plus en plus de personnes à la rue, de femmes et d'enfants sont accueillis pour des durées de plus en plus longues, avec de plus en plus de nuitées d'hôtel, qui coûtent très cher et ne constituent pas des conditions acceptables. Ne serait-il pas plus opportun de financer des associations qui recourent à des hébergements accompagnés ?

**M. Philippe Mouiller.** – Monsieur le ministre, s'agissant de la déconjugalisation de l'AAH, je rappelle que, juridiquement, il est possible d'anticiper sa prise d'effet avant octobre 2023. Les crédits alloués intègrent-ils cette potentielle anticipation ? Dans le cas contraire, cela signifie que vous avez définitivement acté son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2023.

Par ailleurs, les moyens alloués aux structures d'insertion, en dehors des expérimentations, demeurent au même niveau. Si l'on tient compte de l'inflation, on peut même considérer qu'il s'agit d'un recul. Où est la cohérence, alors qu'on met plus de moyens pour accompagner les titulaires du RSA et qu'on maintient au même niveau le budget des structures d'insertion, en dehors des expérimentations ?

Enfin, concernant le revenu universel d'activité (RUA), pouvons-nous conclure de vos propos que vous clôturez définitivement ce sujet ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Monsieur le ministre, il existe un vrai sujet concernant les accueils téléphoniques et physiques dans certains services des caisses d'allocations familiales (CAF). Depuis la pandémie, le télétravail s'est imposé dans bien des domaines. Or, s'il existe un domaine où le télétravail n'est pas pertinent, c'est bien dans le secteur des CAF, des maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH), de la sécurité sociale et dans les services départementaux de façon générale. Certaines personnes sont touchées par l'illectronisme et ne peuvent avoir de réponse au téléphone. En outre, les personnes qui ne maîtrisent pas l'outil informatique ont parfois recours à des associations qui ne sont pas forcément habilitées à gérer leurs données personnelles. Certaines personnes qui ne font pas partie de la famille détiennent aujourd'hui des coordonnées bancaires, alors qu'elles ne le devraient pas.

C'est un vrai problème. Il faudrait aménager les postes de travail, mais aussi demander une présence physique pour accompagner les personnes. Je ne mets pas en cause le télétravail, mais ces situations doivent être prises en compte.

**Mme Laurence Cohen.** – Monsieur le ministre, le Secours catholique explique que, pour les personnes en situation de précarité, la priorité est l'éducation, l'alimentation venant en dernier, d'où l'importance du travail d'information et d'éducation qu'il faut mener.

Ma deuxième remarque concerne la baisse de 23 % des crédits de l'action de stratégie et de prévention de lutte contre la pauvreté des jeunes et des enfants. J'ai compris que cette baisse était due au fait que l'année 2023 allait être consacrée à une évaluation. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus, compte tenu des chiffres, qui sont extrêmement alarmants. L'Insee indique que, dans notre pays, près de 3 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté. Quelles conséquences peut avoir cette année de transition, et quelles actions avez-vous mises en place en parallèle ?

En ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, la Fédération nationale solidarité femmes s'étant mobilisée, 2,9 millions d'euros supplémentaires ont été alloués à la gestion du numéro d'urgence 3919. L'égalité entre les femmes et les hommes a beau être grande cause nationale, il est inquiétant de constater qu'il a fallu faire pression pour obtenir un budget supplémentaire.

Enfin, je me réjouis de la déconjugalisation de l'AAH, qui va effectivement dans le sens de la mobilisation de nombre d'entre nous, notamment au niveau de mon groupe.

**Mme Annick Jacquemet.** – Monsieur le ministre, vous avez dit dans votre propos liminaire que l'accompagnement était destiné à amener les titulaires du RSA vers l'emploi. C'est un souhait que nous partageons tous.

J'ai été surprise, en prenant mes fonctions de première vice-présidente du conseil départemental du Doubs en charge des solidarités, de voir le faible pourcentage de contrats d'engagement réciproque (CER) qui ont été signés. Quel est votre avis à ce sujet ? Il me semble important que les bénéficiaires du RSA s'engagent dans un parcours, que ce soit lors de l'accompagnement social ou pour ceux qui sont capables de retrouver un emploi.



Avez-vous les chiffres au niveau national du pourcentage de ces CER ? On sent un frein aussi bien du côté des bénéficiaires que du côté des travailleurs sociaux. Ne faudrait-il pas, au moment de la formation des travailleurs sociaux, insister davantage sur l'importance de ces contrats ?

**Mme Pascale Gruny.** – Monsieur le ministre, mon département est parmi les dix plus pauvres de France et le premier en matière d'illettrisme et d'illectronisme. Nous comptons énormément de bénéficiaires du RSA et de personnes très éloignées de l'emploi. Nous aurions voulu faire partie de l'expérimentation de recentralisation du RSA, mais ce n'est pas possible compte tenu des sommes que l'on doit donner à l'État au titre de la compensation.

Je fais donc appel à votre bienveillance, car chaque nouvelle mesure est souvent accompagnée d'un cofinancement. Toutefois, quand on n'a pas les moyens d'assurer correctement le budget, on passe bien souvent à côté d'opérations qui peuvent éventuellement aider les personnes à sortir de la précarité. Je rappelle que les départements ont la charge de la solidarité. Or le président du conseil départemental de l'Aisne réclame toujours la péréquation. Pouvez-vous vous en faire l'écho auprès de vos collègues, sans quoi nous n'avancerons pas ?

Une de mes collègues s'interroge par ailleurs sur l'index d'égalité entre les hommes et les femmes. L'Inspection générale des affaires sociales l'a présenté comme une usine à gaz. Ne peut-on simplifier cet indice pour les entreprises ?

**M. Xavier Iacovelli.** – Monsieur le ministre, vous avez indiqué que les grands réseaux nationaux figurent parmi les nombreux acteurs pouvant bénéficier de l'augmentation des crédits en matière d'aide alimentaire. Or les CCAS sont aussi des acteurs locaux qui permettent la redistribution et le soutien aux plus précaires d'entre nous. 50 % des bénéficiaires perçoivent l'aide alimentaire depuis moins de deux ans. Le lien avec les CCAS et les collectivités est donc à mon sens important. Comment ces crédits vont-ils être fléchés ? Pouvez-vous les détailler ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Monsieur le ministre, lors de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron s'était engagé à créer des fonds territoriaux d'accessibilité afin de rendre la France accessible. Or cet engagement de campagne ne figure pas dans le présent projet de loi de finances. Ce sujet n'a même pas été abordé lors du comité interministériel du handicap du 6 octobre 2022. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Enfin, le logement est un frein pour les personnes en perte d'autonomie. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait accorder des moyens supplémentaires à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour mettre en œuvre une politique d'adaptation des logements *via* le dispositif « Habiter facile » ?

**M. Jean-Christophe Combe, ministre.** – J'ai bien noté vos commentaires sur la question de la lutte contre la prostitution. Cette lutte bénéficie d'un certain nombre de crédits, avec 200 000 euros en faveur de l'AFIS.

Les crédits du programme 137 s'appuient par ailleurs sur le fonds de concours de l'Agence de gestion de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), dont on ne connaît malheureusement le montant qu'en cours d'exercice. Un certain nombre de crédits sont affectés à la lutte contre la prostitution des mineurs, qui concerne entre 7 000 et

10 000 enfants dans notre pays. Le plan interministériel a été publié le 15 novembre dernier. En 2022, il comporte treize actions pour environ 14 millions d'euros.

S'agissant de la protection juridique des majeurs, on enregistre une augmentation exceptionnelle de 9 % des crédits. L'Inter-fédération demande 200 000 postes. Nous en avons inscrit 200 dans le budget. C'est un début. Ces crédits sont aussi consacrés à la revalorisation des salaires. Nous allons affiner les choses avec eux.

Je connais bien la question des personnels exclus du Ségur. Aujourd'hui, mon souhait est d'aborder la question de façon plus large et transversale, afin de pouvoir engager de vraies négociations salariales au niveau des branches, des entreprises ou des opérateurs et que tout le monde puisse être concerné par ces revalorisations, qui ne traitent plus que des iniquités dues à la mise en œuvre du Ségur et des questions de baisse de pouvoir d'achat liées à l'inflation. On sait que toutes les organisations sont confrontées à cette question des salaires.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, on ne peut se satisfaire des nuitées hôtelières. Je rappelle que nous avons maintenu les crédits en 2023 pour l'hébergement d'urgence. 200 000 places ont été conservées cette année. Notre objectif, dans la dynamique du plan « Logement d'abord », est de trouver des solutions plus qualitatives que les nuitées hôtelières ou même l'hébergement d'urgence en général. On ne peut se satisfaire de cette situation.

Monsieur Mouiller, je vous confirme que les hypothèses budgétaires que nous avons faites concernant l'AAH ne retarderont pas le projet de déconjugalisation. Si on arrive, comme je l'espère, à mettre en œuvre cette mesure plus tôt que prévu, nous aménagerons le budget en conséquence et abonderons les crédits nécessaires. Je rappelle que 560 millions d'euros seront consacrés à la déconjugalisation de l'AAH en 2023.

Le RUA ne figure pas dans ma feuille de route. Le Gouvernement a choisi une autre option que le revenu universel d'activité. C'est pour cela que nous n'avons pas repris les recommandations de M. Lenglard, qui avait travaillé sur cette question. La priorité est le projet de solidarité à la source. Un système de prestations sociales qui compense certaines situations est plus sain. Cela permet de savoir à quoi servent ces prestations et quelles fragilités celles-ci viennent compenser.

Nous sommes dans une année de transition. Tous ces crédits vont être refondus dans le cadre de France Travail. Avec Olivier Dussopt, nous nous sommes battus pour que les crédits soient sanctuarisés pour 2023. On aura donc normalement le même accompagnement et les mêmes prestations qu'en 2022.

S'agissant de la digitalisation et de la modernisation des CAF et des MDPH, nous sommes tout à fait d'accord sur le fait qu'il faut aller vers un renforcement de l'accompagnement humain, qui est extrêmement important. L'objectif des maisons France services est de pouvoir avoir des points sur l'ensemble du territoire permettant un accès et un accompagnement des personnes très éloignées des services publics, notamment en matière d'inclusion numérique. J'ai vu que des ateliers étaient organisés par Emmaüs Connect, avec l'aide de collectivités rurales à ce sujet.

Mon objectif, au travers de la modernisation du système de prestations sociales, est de sanctuariser voire d'augmenter les moyens humains, tout en renforçant l'efficacité de ce travail. Il convient de faire en sorte que la digitalisation et l'automatisation d'un certain

nombre de process en matière de versement ou de calcul des prestations sociales permettent de consacrer du temps à l'accompagnement humain à travers tout le territoire.

C'est ce que demandent de fait les agents de la CAF, qui ne sont guère heureux de consacrer leur temps à des tâches administratives et informatiques. Ce n'est pas pour cela qu'ils se sont engagés dans ces métiers.

Madame la sénatrice Cohen, s'agissant de l'alimentation, la démarche du Secours catholique est très intéressante en ce qu'elle donne la parole aux personnes directement concernées. Je pense qu'en termes de dignité et de pertinence, leurs propositions sont très intéressantes. Le Conseil national de la lutte contre les exclusions a aussi permis à des personnes accompagnées de prendre la parole et de maîtriser davantage l'élaboration et les propositions des politiques publiques qui les concernent directement.

J'ai aussi été frappé par le témoignage de cette dame qui expliquait que son but était que ses enfants vivent une meilleure vie que la sienne et qui investissait tout ce qu'elle pouvait dans leur éducation, les postes consacrés à l'alimentation étant ceux sur lesquels elle rognait le plus. C'est pourquoi notre investissement en la matière est important.

Le bénévolat est également un vrai sujet, porté notamment par Marlène Schiappa, qui travaille sur la reconnaissance de l'engagement bénévole. Cela fait partie des moteurs de cet engagement, avec la valorisation des acquis de l'expérience, notamment pour les jeunes. C'est un sujet dont je traite aussi beaucoup dans le cadre du Conseil national de la refondation (CNR) « Bien vieillir ». La mise en avant de la société du bien vieillir est aussi une formidable opportunité de valoriser l'engagement des seniors. La moitié de nos bénévoles ont aujourd'hui plus de 60 ans. Il est important de les accompagner, car ils sont précieux pour notre cohésion sociale et pour l'exercice de missions d'intérêt général.

La semaine prochaine et la suivante, les Restos du Cœur lancent leur campagne annuelle. Les banques alimentaires sont à la recherche de bénévoles pour les aider dans le cadre de la collecte annuelle dans les supermarchés.

S'agissant des prestations sociales, je rappelle que nous avons augmenté cet été l'ensemble des prestations de 4 %. La plupart avaient déjà connu une première augmentation en début d'année, car elles bénéficient d'une indexation automatique sur l'inflation. Nous avons donc déjà fait un effort extrêmement important de revalorisation.

Nous avons concentré un certain nombre de mesures, notamment dans le cadre du PLFSS, sur les familles monoparentales, qui sont les plus fragiles. Je rappelle que 30 % d'entre elles vivent sous le seuil de pauvreté. La réforme du complément de mode de garde, l'extension aux enfants de 6 à 12 ans, la revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial sont autant de mesures qui vont permettre d'aider ces familles et de faire reculer la pauvreté. J'ai par ailleurs bien noté vos autres remarques.

Madame Jacquemet, je ne connais pas le chiffre du contrat d'engagement réciproque, mais on peut considérer que nous n'allons aujourd'hui pas suffisamment loin. C'est pour cela que nous voulons réformer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. On se rend compte qu'un certain nombre d'entre eux, soit du fait de la culture qui est installée chez nos travailleurs sociaux, soit parce qu'on ne les incite pas suffisamment, ne s'engagent pas réellement dans le parcours d'insertion. C'est tout l'objectif des expérimentations que nous conduisons, d'où l'obligation d'activité et le renforcement des moyens en matière

d'accompagnement à l'insertion. C'est toute la logique de France Travail dans laquelle nous sommes engagés.

J'ai bien noté vos questions sur les moyens des départements et la notion de péréquation dont est en charge mon collègue Christophe Béchu.

Malgré le cofinancement à 50-50 demandé aux départements et aux métropoles en matière de stratégie de lutte contre la pauvreté, l'ensemble des départements a aujourd'hui contractualisé. Nous allons rediscuter avec les départements. Je suis dans une dynamique de coconstruction avec les collectivités. Nous avons abandonné la contractualisation régionale, qui n'était pas forcément un échelon très pertinent en matière de lutte contre la pauvreté. En revanche, le département et la métropole sont des échelons extrêmement appropriés.

J'ai répondu à Mme Vogel concernant l'index de l'égalité entre les femmes et les hommes. Une réflexion est engagée sur l'élargissement de cet indice.

Monsieur Iacovelli, j'ai partiellement répondu tout à l'heure à la question du fléchage des crédits du fonds d'aide alimentaire durable annoncé par la Première ministre, avec une ventilation entre le soutien aux acteurs nationaux pour l'achat de denrées alimentaires, notamment de produits frais plus variés et de qualité. Une grande partie de ces crédits est concentrée sur les acteurs locaux et favorise des alliances locales entre CCAS, centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), associations, producteurs, distributeurs, *etc.* Il s'agit de favoriser les circuits courts, l'alimentation saine et durable, et de protéger aussi l'environnement.

Rien n'a été décidé en matière de ventilation. Nous allons le faire en concertation avec les représentants des collectivités, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), les départements et les associations de solidarité. Je crois profondément dans l'intérêt de favoriser ce niveau local.

Mme Guidez, l'accessibilité a bien fait l'objet d'annonces spécifiques. Un délégué interministériel va être nommé pour piloter ces questions. On a vu que la loi ne suffit pas. On arrive au bout des premiers agendas, et il reste beaucoup de chemin à parcourir. Nous allons planifier beaucoup les choses de manière plus cadrée. La Première ministre a rappelé tout son engagement et celui de l'ensemble du Gouvernement en matière d'accessibilité universelle. Chacun des ministres a pris des engagements sur cette question. Ils seront réitérés dans le cadre de la conférence nationale du handicap, au premier trimestre 2023.

Je suis d'accord avec vous à propos de la question du logement. Je pense qu'il faut qu'on investisse beaucoup plus dans ce domaine. C'est d'ailleurs un sujet qui n'était pas dans le CNR initialement. À l'issue de la première réunion autour du Président de la République, le 8 septembre, la question du logement est ressortie comme un point majeur, comme celle de la lutte contre les inégalités. Nous avons vraiment besoin d'un plan Marshall.

Il existe en outre derrière tout cela un enjeu de transition écologique. Il nous faut donc accompagner la transformation des logements de façon plus importante. Il existe aussi une question d'adaptation du logement liée au vieillissement et à la perte d'autonomie. Il nous faut là aussi accélérer les choses. J'espère que les conclusions du CNR nous donneront la dynamique nécessaire pour y parvenir.

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

**M. René-Paul Savary.** – La reprise par l’État du RSA serait logique. Pourquoi cela ne se fait-il pas ? Rien n’a vraiment évolué par rapport aux discussions qu’on a pu avoir antérieurement, qui n’ont pas abouti parce qu’on n’était pas d’accord sur la date de reprise par rapport au nombre de bénéficiaires de RSA.

Dans mon département, lors de la mise en place de la loi par Martin Hirsch, le RSA représentait 42 millions d’euros de recettes transférées. Il coûte maintenant 94 millions d’euros. Si on demande que l’État reprenne le RSA, celui-ci calcule la différence entre 94 et 42. Cela signifie que le département est appauvri à vie, à un moment où le nombre de bénéficiaires du RSA est encore très élevé. C’est pourquoi les départements ne s’engagent pas dans cette voie. Il faudrait trouver une hypothèse de reprise compréhensible pour les départements. On ne peut les pénaliser ainsi ! Il est possible de les associer au retour à l’activité, mais pas dans les conditions actuelles. C’est à mon avis inacceptable.

Les départements savent traiter de l’insertion. Or leur budget étant complètement asséché par la rémunération des bénéficiaires, ils n’ont plus de crédits d’insertion. On tourne donc en rond. On ne rend pas service aux gens, et il faut vraiment trouver une solution.

Par ailleurs, je pense qu’il faut, par rapport à l’activité, introduire des modifications législatives. Un certain nombre de départements ont essayé de conditionner l’attribution du RSA à des activités. On s’est vite heurté au fait que le dispositif n’était pas entièrement bordé sur le plan législatif.

Le point mérite d’être creusé. Ce ne sont pas forcément des modifications importantes, mais elles permettraient que le RSA reprenne son titre. C’est un revenu de solidarité active : cela nécessite une activité ! Cela justifie la reprise sur le plan national et l’avancée par rapport à une contrepartie en termes d’activité.

**M. Jean-Christophe Combe, ministre.** – Les expérimentations de recentralisation sont relativement récentes. M. Sol citait son département : la recentralisation remonte à 2022. Il nous faut avoir un peu de recul, mais les premières projections montrent que c’est plutôt favorable pour les départements.

Toutefois, il ne faudra pas mettre les départements en difficulté et rendre le dispositif plus incitatif, car il est loin de faire l’unanimité, pas seulement pour des questions financières, mais aussi des questions plus politiques. J’ai rencontré des avis très tranchés et très différents. Il faut donc faire très attention.

Vous avez raison concernant la question du conditionnement du versement du RSA à l’activité. À droit constant, ce n’est pas possible. Il y a donc *a minima* des mesures législatives voire constitutionnelles à prendre.

C’est pourquoi nous sommes prudents dans l’approche et le langage, vous l’aurez compris.

*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 00.*

**Mercredi 23 novembre 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 09 h 35.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Santé » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, nous examinons en premier lieu les crédits de la mission « Santé ».

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis de la mission « Santé ».** – Voilà au moins trois ans que nous déplorons le caractère à la fois hétéroclite, chétif sur le plan financier et, en définitive, inadapté aux enjeux sanitaires, de la mission « Santé » du PLF.

En 2023, les crédits de la mission progresseront de 159 %, en passant de 1,3 à 3,36 milliards d’euros, mais cette hausse n’efface aucune des trois critiques que je viens de faire. Elle s’explique en effet par la création d’un nouveau programme 379, doté de 1,93 milliard d’euros – davantage que le reste de la mission – et intitulé « Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR) européenne au titre du volet “Ségur investissement” du plan national de relance et de résilience (PNRR) ».

Sous cette appellation figurent les crédits européens destinés à couvrir les coûts liés aux dons de vaccins aux pays étrangers et à soutenir le volet investissement Ségur du plan de relance français. Ces derniers sont versés de manière conditionnelle à l’atteinte des cibles et des jalons fixés pour le bon déploiement du plan, sous forme de nombre d’établissements rénovés, par exemple.

Ce programme n’étant qu’un canal budgétaire *ad hoc* pour faire transiter, jusqu’en 2026, ce qui était jusqu’alors remboursé à la sécurité sociale par l’État au moyen de recettes de TVA affectées – ce fut le cas dans la seconde loi de finances rectificative de 2021 –, la politique sanitaire n’y gagne *a priori* pas grand-chose. La mission « Santé », elle, en retire sans doute l’assurance que nous cesserons de souhaiter sa suppression, comme nous l’avons fait l’an dernier.

À l’exclusion de ce programme, les crédits de la mission santé atteignent donc 1,43 milliard d’euros. Cette somme agrège les crédits des deux autres programmes de la mission que sont le programme 204, « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », qui consacre 213 millions d’euros à ces postes ; et le programme 183, « Protection maladie », qui porte 1,22 milliard d’euros de dépenses au titre de l’aide médicale d’État (AME), pour l’essentiel. C’est ce dernier qui explique, à lui seul ou presque, la hausse de 10 % des crédits de la mission à périmètre constant.

Les crédits de prévention sanitaire et d’offre de soins du programme 204 n’augmentent, eux, que de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022. Cette hausse s’explique surtout par l’ouverture de 2 millions d’euros de crédits destinés à répondre à d’éventuelles circonstances liées à la crise sanitaire après la mise en extinction –

enfin ! – du fonds de concours lié au covid-19, et par un très léger effort dans certaines politiques de prévention spécifiques.

Ce programme ne contribue plus qu'au financement de deux agences sanitaires : l'Institut national du cancer (INCa), dont les crédits stagnent à 40,5 millions d'euros, et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), dont les crédits s'élèveront à 23 millions d'euros, soit une hausse de 0,4 million par rapport à la LFI pour 2022, afin de tenir compte de la nouvelle mission sur les cosmétiques et les produits de tatouage confiée à l'agence à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, en vertu d'un amendement inclus par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité à l'Assemblée nationale.

Les crédits consacrés aux actions juridiques et contentieuses, qui s'élèvent à 41,6 millions d'euros, sont en baisse de 11 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022. Cette baisse s'explique essentiellement par la diminution de la dotation à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) au titre de l'indemnisation des victimes du valproate de sodium (Dépakine®). Voilà plusieurs années en effet que le niveau de cette dotation est abaissé, en raison d'une sous-consommation chronique des crédits, laquelle s'explique par un non-recours important au dispositif d'indemnisation.

Notre collègue de la commission des finances Christian Klinger a publié en septembre dernier un rapport qui ne préconise pas de revenir sur la réforme de la procédure d'évaluation des dossiers de 2020, mais qui formule d'intéressantes recommandations pour remédier au non-recours, notamment pour renforcer le collège d'experts et les capacités d'analyse juridique des dossiers, et mieux accompagner les familles.

Notons enfin que l'Oniam porte également les crédits pouvant servir à l'indemnisation des conséquences dommageables d'une vaccination réalisée dans le cadre de la campagne de vaccination contre le covid-19. Il a reçu à ce titre, au 31 août 2022, 713 demandes d'indemnisation amiables, parmi lesquelles 56 ont fait l'objet d'une décision de rejet et 25 offres ont été notifiées aux personnes vaccinées lors de la campagne, principalement pour des myocardites et des péricardites ; 56 expertises médicales sont encore en cours. Les autres demandes sont en cours d'instruction.

Les services de l'État estiment qu'« en l'absence d'une doctrine pérenne et établie, il reste difficile à ce jour de chiffrer l'impact financier de cette nouvelle mission ». Il me semble en tout cas que le rapport d'étape de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) sur « les effets indésirables consécutifs à la vaccination contre la covid 19 et le système français de pharmacovigilance », publié en juin dernier, dont notre collègue Florence Lassarade a été l'un des rapporteurs, devrait conduire à soutenir les moyens humains de l'Oniam pour faire face aux demandes.

L'effort en matière de développement de systèmes d'information en santé est maintenu, puisque 11,5 millions d'euros y seront consacrés l'an prochain, soit presque 2 millions d'euros de plus que l'an dernier. Il s'agit notamment de financer le lancement de certains chantiers, tel l'entrepôt national de données de biologie médicale, mais aussi de finaliser les outils associés à des impératifs réglementaires. La lisibilité de cette politique n'est toutefois pas évidente, puisque l'Agence du numérique en santé ne voit transiter qu'un peu plus de 2,8 millions d'euros au titre du programme 204, tandis que sa dotation pour 2022 au titre de la mise en œuvre du volet numérique du Ségur atteignait 322 millions d'euros.

Le programme 204 finance enfin diverses politiques de prévention sanitaire fragmentées en une multitude de sous-actions, dotées de montants souvent inférieurs à 1 million d'euros. Seules dépassent ce montant les actions de prévention en matière de santé environnementale, de nutrition, de prévention des addictions ou de santé sexuelle, qui garnissent le plan national santé-environnement (PNSE) 4, le programme national nutrition santé (PNNS) 4, le plan Chlordécone 4, le programme national de lutte contre le tabac, la feuille de route santé sexuelle, ou encore la « Stratégie nationale Sport Santé 2019-2024 », entre autres.

Il est difficile, dans ces conditions, d'évaluer la contribution du programme 204 aux objectifs qu'il se fixe, tel que celui d'« améliorer l'état de santé de la population et réduire les inégalités territoriales et sociales de santé », et à plus forte raison, au moyen d'indicateurs aussi disparates que le taux de couverture vaccinale contre la grippe des plus de 65 ans, le taux de participation au dépistage organisé du cancer colorectal, le pourcentage d'unités de distribution d'eau potable, présentant des dépassements des limites de qualité microbiologique, ou la prévalence du tabagisme chez les adultes.

À titre de comparaison, les annexes au PLF et au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) estiment les dépenses de l'État en matière de prévention sanitaire à presque 3 milliards d'euros, et celles de prévention institutionnelle portées par la sécurité sociale à 5 milliards d'euros avant la crise du covid-19, et 17 milliards en 2021, incluant certes les mesures de dépistage.

J'en viens aux crédits du programme 183, relatif à l'AME.

En 2021, la croissance du nombre de bénéficiaires, qui avait connu un bond de 11,6 % en 2020, a progressé plus lentement, de 3,3 %, pour atteindre 380 493 bénéficiaires. La dépense trimestrielle moyenne par bénéficiaire a augmenté de 6,4 % par rapport à 2020 pour atteindre 598 euros. Cette hausse est expliquée par la direction de la sécurité sociale par le rattrapage de la consommation de soins, après la forte baisse constatée en 2020.

Pour 2023, le Gouvernement prévoit des dépenses au titre de l'AME de droit commun à hauteur de 1,14 milliard d'euros, contre 1 milliard d'euros en 2022. Les 133 millions d'euros supplémentaires sont justifiés par la prolongation de la tendance pré-crise des différents facteurs de dynamisme de la dépense : la dépense de produits de santé, de prestations hospitalières, et de nombre de consommateurs, c'est-à-dire d'étrangers en situation irrégulière. Le Gouvernement a pourtant annoncé le renforcement des mesures d'éloignement, et un nouveau projet de loi sur l'immigration pour 2023.

De plus, des mesures avaient été introduites à la fin de l'année 2019 pour prévenir les risques de détournement du dispositif. Celles-ci renforçaient la condition de résidence en situation irrégulière, conditionnaient la prise en charge de certaines prestations programmées et non urgentes à un délai d'ancienneté dans le dispositif et le dépôt du dossier de demande d'AME pour les primo-demandeurs à une comparution physique dans une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

Ces mesures ont néanmoins dû être aménagées ou suspendues pendant la crise sanitaire, de sorte que leur effet est encore difficilement mesurable. D'un point de vue pratique toutefois, il est déjà manifeste que les CPAM n'ont pas les effectifs permettant d'absorber l'afflux de primo-demandeurs, et qu'il serait bon, dans un véhicule plus adapté que le PLF, de songer à modifier la procédure : les maisons France services, par exemple, qui



associent différentes administrations, dont l'assurance maladie, et ont un maillage territorial beaucoup plus fin que les CPAM, pourraient peut-être recevoir par principe les demandeurs.

Des mesures de lutte contre la fraude avaient en outre été déployées. Il n'est guère prévu de les renforcer. Tout au plus l'accès des CPAM à la base de données Visabio, afin de vérifier la régularité de la situation des demandeurs, sera-t-elle étendue à la base de données « France-Visas », que le Gouvernement annonce plus complète que la précédente... La CPAM de Seine-Saint-Denis m'a pourtant alertée sur les dérives qu'elle constate, notamment en matière de trafic de médicaments onéreux.

Quoi qu'il en soit, de tous les éléments de diagnostic du dispositif et des causes de sa dérive financière, on ne saurait écarter totalement la question du périmètre des soins remboursés, bien plus large que celui des dispositifs analogues de nos voisins européens.

C'est pourquoi nos collègues de la commission des finances ont adopté cette année encore l'amendement du rapporteur spécial Christian Klinger qui recentre l'AME, rebaptisée « aide médicale de santé publique », sur un noyau de dépenses comprenant : la prophylaxie et le traitement des maladies graves et les soins urgents, alignant ce faisant le périmètre des soins pris en charge sur ceux qui sont couverts par le dispositif équivalent en Allemagne ; les soins liés à la grossesse et à ses suites ; un ensemble de soins de prévention comprenant les vaccinations réglementaires et les examens de médecine préventive.

J'y vois, pour ma part, un moyen utile de recentrer le dispositif sur son objectif humanitaire, par ailleurs cohérent avec les priorités que le ministère de l'intérieur dit vouloir poursuivre.

Je vous proposerai un autre amendement, consistant à créer un nouveau programme consacré au financement d'actions conduites par l'État, l'assurance maladie et les associations, notamment dans le cadre de maraudes, d'équipes mobiles de prévention ou encore de barnums de dépistage, destinés à proposer aux personnes en situation irrégulière des examens de dépistage et à les sensibiliser à la nécessité de solliciter le dispositif de l'aide médicale de santé publique. Ce dispositif est financé à hauteur de 10 millions d'euros, issus d'une partie des économies susceptibles de découler de la redéfinition du panier de soins.

J'ai moi-même pu mesurer sur le terrain, en tant que médecin et en tant qu'élue, la persistance de comportements fraudeurs, au détriment de personnes qui n'ont pas accès aux soins, faute de connaître leurs droits ou par crainte de se faire connaître de l'administration. Combattre la fraude de façon déterminée tout en maximisant l'accès aux soins des plus vulnérables, tel demeure l'objectif de cette indispensable politique sanitaire.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je rappelle que nous avons coproduit il y a deux ans cet amendement sur l'aide médicale, rebaptisée « aide médicale de santé publique », pour définir ce nouveau panier de soins. Je salue la détermination d'Annie Delmont-Koropoulis à remettre en place le dispositif sur les maraudes, car il est particulièrement important en matière de santé publique.

Nous passons à l'examen de l'amendement.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis.** – Dans un souci de maximisation de l'accès aux soins et à la prévention des bénéficiaires de l'aide médicale de santé publique, l'amendement n° II-328 crée, au sein de la mission « Santé », un programme

consacré au financement d'actions conduites par l'État, l'assurance maladie et les associations, notamment dans le cadre de démarches d'« aller-vers » telles que des maraudes, des bus de prévention ou encore des barnums de dépistage, afin de proposer des examens aux personnes en situation irrégulière et de les sensibiliser sur la nécessité de solliciter le dispositif de l'aide médicale de santé publique pour bénéficier d'examens complémentaires de prévention.

Il est prévu de transférer 10 millions d'euros de l'action n° 2 du programme 183 vers ce nouveau programme. Ce transfert ne devrait pas avoir d'impact sur la soutenabilité des dépenses du programme, compte tenu des économies appelées à découler du renforcement des contrôles et du recentrage du panier de soins de la nouvelle aide médicale de santé publique.

*L'amendement n° II-328 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèveront à 29,9 milliards d'euros en 2023, soit une hausse de 8,3 % par rapport à l'année 2022.

Deux prestations représentent 78 % des crédits de la mission : la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Depuis 2017, les crédits de la mission auront augmenté de 68 % sous l'effet notamment des revalorisations de ces prestations.

Le dynamisme des crédits est principalement porté par la revalorisation anticipée de 4 %, à compter du 1er juillet 2022, de diverses prestations sociales dont la prime d'activité, l'AAH et le revenu de solidarité active (RSA) prévue par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. L'impact de cette mesure sur le budget de la mission avoisinerait 900 millions d'euros en 2023.

En 2022, une fois de plus, la mission a été mise à contribution pour gérer l'urgence sociale et les crédits ont à nouveau fortement varié en cours d'exercice. Afin de préserver le pouvoir d'achat des Français face à la hausse des prix, la loi de finances rectificative du 16 août 2022 a prévu une ouverture de crédits à hauteur de 1,2 milliard d'euros, pour financer une prime exceptionnelle de rentrée à destination des bénéficiaires des minima sociaux et de la prime d'activité. Par ailleurs, 55 millions d'euros ont été prévus pour apporter un soutien exceptionnel en faveur de l'aide alimentaire. De leur côté, les associations de solidarité, qui sont également fragilisées par la hausse des prix, notamment par celle du coût de l'énergie, n'ont pas bénéficié d'une compensation spécifique, en dépit de leur rôle essentiel en matière de cohésion sociale.

L'évolution du programme 157, « Handicap et dépendance », témoigne d'un virage en faveur de l'autonomie des personnes handicapées.

La loi du 16 août 2022 précitée a prévu la déconjugalisation de l'AAH à compter du 1er octobre 2023 au plus tard. Le coût budgétaire de cette mesure serait de 93 millions d'euros en 2023, puis de 560 millions d'euros en année pleine. La suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH, longtemps soutenue par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, se substituera donc en 2023 au dispositif d'abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint introduit par la loi de finances pour 2022. Cette mesure s'accompagne d'un maintien du calcul actuel de la prestation pour les bénéficiaires en couple qui seraient perdants, afin de ne pas les pénaliser : concrètement, la déconjugalisation sera automatique, et irréversible, dès lors qu'elle sera plus favorable au bénéficiaire, sur la base des calculs qui seront effectués régulièrement par les caisses d'allocations familiales (CAF).

Il semble peu probable que la mise en œuvre de la déconjugalisation, qui nécessite des développements informatiques importants, intervienne avant la date butoir du 1er octobre 2023, même si le ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, Jean-Christophe Combe, n'a pas fermé la porte à une entrée en vigueur anticipée lors de son audition.

Il convient de remarquer que cette mesure n'a pas été étendue à Mayotte, qui dispose d'un régime spécifique en matière de protection sociale. J'ai attiré l'attention de la ministre Geneviève Darrieussecq à ce sujet lors de son audition.

L'AAH a par ailleurs bénéficié de la revalorisation anticipée de 4 % au 1er juillet 2022, portant son montant à 956,65 euros. Le nombre de bénéficiaires atteindrait 1,26 million en 2022. Pour 2023, 12,5 milliards d'euros sont ainsi demandés au titre de cette allocation. Au total, malgré les mesures d'économies intervenues au cours du quinquennat précédent, les crédits dédiés à l'allocation auront progressé de 38 % entre la loi de finances pour 2017 et le PLF pour 2023.

D'autres évolutions de l'AAH seraient à envisager, afin d'améliorer les conditions de son cumul avec des revenus d'activité, notamment en milieu ordinaire. Ces conditions peuvent contribuer à décourager des personnes qui connaissent, par définition, des difficultés d'insertion ou de maintien dans l'emploi.

Le programme « Handicap et dépendance » contribue également à soutenir les établissements et services d'aide par le travail (Ésat) à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2023. L'impact de la hausse du Smic conduit en effet à une hausse de 87 millions d'euros des crédits de l'aide au poste au titre de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

L'année prochaine doit voir la réalisation des principales mesures du plan de transformation de l'offre d'Ésat annoncé lors du comité interministériel du handicap du 5 juillet 2021, notamment la possibilité, pour une personne handicapée orientée en Ésat, de partager son temps de travail entre le milieu protégé et le milieu ordinaire de travail, ainsi que la mise en place, pour les personnes sortant d'Ésat vers le marché du travail, d'un parcours renforcé en emploi leur permettant de bénéficier d'un accompagnement médico-social et professionnel.

En revanche, les crédits du Fonds d'accompagnement de la transformation des Ésat (Fatésat), doté de 15 millions d'euros en 2022 dans le cadre de la mission « Plan de relance », ne sont pas reconduits en 2023.

Quant au dispositif d'emploi accompagné, dont les résultats sont encourageants, il poursuit une croissance progressive : 6 500 personnes étaient accompagnées à la mi-2022, contre 3 700 fin 2020, l'objectif étant d'atteindre 10 000 personnes accompagnées fin 2023.

Dans cette perspective, l'enveloppe supplémentaire de 7,5 millions d'euros, inscrite au titre du plan de relance en 2021 et 2022, est pérennisée dans le programme « Handicap et dépendance » en 2023. Le total des crédits dédiés à l'emploi accompagné se maintient ainsi à 22,4 millions d'euros.

Au sein du programme 304, « Inclusion sociale et protection des personnes », doté de 14,5 milliards d'euros au total, les crédits inscrits au titre de la prime d'activité s'élèveront en 2023 à 10,9 milliards d'euros, soit une hausse de 11 % : la revalorisation anticipée de 4 % des barèmes de la prestation y contribue pour une large part. L'effectif des bénéficiaires reste stable et atteindrait 4,54 millions de foyers en moyenne en 2023.

Le versement de la prime d'activité pourrait connaître une forme d'automatisation dans le cadre de la « solidarité à la source » promise par le Président de la République. En tout état de cause, une amélioration du versement à bon droit de la prestation semble nécessaire : le dernier rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, qui consacre un chapitre aux prestations sociales versées sous conditions de ressources, fait état de nombreuses anomalies et recommande d'engager un chantier de simplification. Selon la Cour, 1 euro de prime d'activité sur 5, soit plus de 2 milliards d'euros au total, serait versé à tort à titre définitif.

Dans la perspective des réformes des prestations de solidarité qui s'annoncent, on peut regretter que le rapport de Fabrice Lengart sur le revenu universel d'activité, dont il a présenté certaines des conclusions devant notre commission en janvier dernier, ne soit pas rendu public.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté arrivant en fin de cycle, les crédits consacrés à cette action au sein du programme 304 diminuent de 327,6 millions à 252 millions d'euros entre 2022 et 2023. Ce plan entre en effet dans une année de transition, au cours de laquelle les conventions État-département seront renouvelées.

Un nouveau pacte de solidarité prendrait la suite de la stratégie 2018-2022, en structurant la politique de lutte contre la pauvreté autour de quatre priorités stratégiques : la non-reproduction de la pauvreté, l'insertion par l'emploi – un axe qui s'inscrit dans le chantier France Travail –, la lutte contre la grande marginalité et la transition écologique et solidaire.

Le Gouvernement a lancé plusieurs expérimentations relatives au RSA : une recentralisation du financement et de la gestion du RSA dans les départements volontaires, déjà déployée en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales et qui devrait être étendue en 2023 à l'Ariège ; une expérimentation de « territoires zéro non-recours », prévue par la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) et dont on attend le décret d'application ; et l'expérimentation d'un RSA sous conditions d'activité, qui répond à un engagement de

campagne du Président de la République. Ces différents projets, dont l'articulation ne se dessine pas encore avec évidence, ont vocation à converger vers France Travail.

Au total, les crédits dédiés au RSA recentralisé, y compris ceux qui sont dédiés à la reprise pérenne par l'État du financement du RSA dans trois collectivités d'outre-mer, passeront en 2023 de 1,42 milliard à 1,56 milliard d'euros, sous l'effet notamment de la revalorisation de 4 %.

En matière d'aide alimentaire, un fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires doté de 60 millions d'euros, comprenant un volet national et un volet territorial, sera créé en 2023 pour « verdir » l'aide alimentaire, portant à 117 millions d'euros le total des crédits consacrés à cette action.

Si les réseaux de l'aide alimentaire considèrent que la création de ce fonds va dans le bon sens, ils restent en attente de précisions sur le calendrier de sa mise en place et ses modalités de fonctionnement.

Les associations sont cependant frappées par un redoutable effet de ciseaux dans le contexte actuel de crise inflationniste et de tensions sur les marchés alimentaires. Déjà très sollicitées pendant la crise sanitaire, elles doivent à nouveau faire face à un afflux de demandeurs. Parallèlement, la pression sur les approvisionnements devient une préoccupation majeure, et le soutien exceptionnel d'urgence apporté en 2022 pourrait bientôt s'avérer insuffisant.

En matière de protection de l'enfance, 50 millions d'euros sont inscrits au PLF, afin d'aider financièrement les départements à mettre en œuvre l'obligation, prévue par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, d'accompagner les jeunes majeurs de moins de 21 ans sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sans ressources ni soutien familial.

L'article 46 quater, inséré dans le PLF à l'Assemblée nationale et rattaché à la mission, prévoit que la part de l'État dans le financement du nouveau groupement d'intérêt public (GIP) « France enfance protégée » créé par la loi précitée pourra, à titre dérogatoire, être supérieure à celle des départements en 2023 alors que la loi prévoit un financement à parts égales. Toutefois, le coût supplémentaire qui en résulte pour l'État n'a pas été répercuté dans les crédits de la mission. Afin que le report de la montée en charge de la contribution des départements ne compromette pas d'emblée la capacité du GIP à exercer ses missions, je vous présenterai un amendement abondant les crédits de l'action « Protection et accompagnement des enfants » de 1,4 million d'euros.

Par ailleurs, il est prévu que l'État compense à hauteur de 20 millions d'euros, soit 30 % des dépenses supplémentaires pour les départements, les revalorisations salariales des professionnels de la protection maternelle et infantile (PMI) actées lors de la conférence des métiers du 18 février 2022.

S'agissant des mineurs non accompagnés (MNA), alors que les flux d'entrée semblent repartir à la hausse, la contribution de l'État aux dépenses des départements continue à baisser, passant de 93 millions d'euros en 2022 à 90 millions en 2023. Sur ce montant, 54 millions d'euros pourraient être versés au titre de la phase initiale d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA, tandis que

36 millions d'euros correspondent à la contribution « exceptionnelle » aux dépenses supplémentaires pesant sur l'ASE à la suite de l'admission de MNA.

La contribution forfaitaire de l'État à la phase « amont » est désormais conditionnée à la conclusion d'une convention avec le préfet pour la mise en œuvre du dispositif d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). Bien que la loi du 7 février 2022 ait rendu obligatoire le recours au fichier AEM, quinze départements n'ont pas encore conclu de convention.

Au titre de la protection juridique des majeurs, les crédits s'élèveront en 2023 à 802 millions d'euros, après 734 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 9 %. Cette hausse prend en compte le recrutement en cours de 200 équivalents temps plein (ETP) dans les services mandataires. Une participation plus importante de l'État reste toutefois attendue des représentants du secteur afin d'améliorer la qualité du travail des mandataires judiciaires et l'attractivité du métier, compte tenu de l'augmentation prévisible de la population des personnes qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts.

Enfin, même si leur poids reste modeste, avec 57,7 millions d'euros initialement demandés pour 2023, les crédits du programme « Égalité entre les femmes et les hommes » ont doublé depuis 2019 et augmentent de 14 % par rapport à 2022. Je rappelle que ces crédits n'ont pas vocation à financer la totalité des mesures prises par l'État dans ce domaine. Ainsi, 4,2 millions d'euros supplémentaires sont notamment dédiés à la montée en charge des mesures de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, tandis que les crédits dédiés aux centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) connaissent une augmentation de 1,6 million d'euros.

En outre, un amendement tendant à augmenter de 2,9 millions d'euros les moyens dévolus à la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), chargée de la gestion de la plateforme téléphonique 39.19, a été retenu dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, portant ainsi le total des crédits de paiement (CP) de la mission à 60,6 millions d'euros.

Enfin, les crédits dédiés à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle des personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution augmentent pour la deuxième année consécutive, atteignant 1,6 million d'euros. Une instruction interministérielle du 13 avril 2022 a rappelé l'impératif de finaliser l'installation dans tous les départements des commissions départementales de lutte contre la prostitution et d'ouvrir des parcours de sortie de la prostitution, dès lors qu'ils répondent aux prérequis. En effet, six ans après l'entrée en vigueur de la loi qui les a prévues, ces commissions départementales ne sont toujours pas installées sur l'ensemble du territoire. La volonté d'accélérer le déploiement du parcours de sortie de la prostitution commence néanmoins à porter ses fruits : 529 parcours avaient été autorisés par décision préfectorale au 1er septembre, soit une augmentation de 18 % en huit mois.

Au total, l'évolution de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » témoigne d'une intervention croissante de l'État face à la succession des crises. Son poids dans les finances publiques devrait nous conduire à suivre avec attention les chantiers qui s'ouvrent en matière de lutte contre la pauvreté, d'insertion et d'emploi, qui auront nécessairement une incidence pour les collectivités territoriales.

Aussi, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission, ainsi qu'à l'article 72 quater qui lui est rattaché.

**Mme Victoire Jasmin.** – Il existe déjà des expérimentations de recentralisation du RSA dans les territoires d'outre-mer. Plusieurs d'entre eux, notamment la Guadeloupe, avaient sollicité cette reprise par l'État compte tenu du taux de chômage important dans ces territoires et de la manière dont le RSA pèse sur le budget. L'augmentation prévue dans le rapport tient-elle déjà compte de l'expérimentation ?

Par ailleurs, quelle analyse peut-on faire des faibles moyens alloués à l'amélioration de la santé mentale au regard des enjeux exprimés lors des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie qui se sont tenues récemment ?

Enfin, on constate une véritable carence de la prise en charge des enfants à la maternelle dans le cadre de la protection maternelle et infantile sur l'ensemble du territoire. Cette carence a-t-elle été prise en compte dans le budget, en dehors des efforts consentis en faveur des personnels ?

**Mme Annie Le Houerou.** – Si l'on constate une évolution positive des crédits de 8,3 %, nous sommes loin de pouvoir combler les besoins exprimés, ne serait-ce que pour maintenir les crédits existants : l'inflation se situe en réalité à 12 % plutôt qu'à 8 % pour les personnes dans le besoin.

Par ailleurs, l'aide alimentaire connaît effectivement une valorisation par rapport à 2022, mais il ne faut pas oublier que le budget avait connu une baisse en 2022 par rapport à l'année 2021. Ainsi, les associations témoignent du fait qu'il faudrait garantir un minimum de 50 euros par mois et par personne ; or nous sommes plutôt à 5 euros selon le Secours catholique.

De même, s'agissant de la protection juridique des majeurs, le besoin d'accompagnement est évalué à 2 000 personnes, alors que le budget ne pourra financer que 200 accompagnements. On assiste donc à une forme de course à l'accompagnement pour lutter contre la précarisation, mais sans prévoir les moyens nécessaires.

Nous voterons l'amendement proposé sur l'accompagnement des enfants et des jeunes. D'ailleurs, on peut regretter qu'aucune mesure marquante ne soit proposée en faveur de la lutte contre la précarité des enfants, sachant qu'un enfant sur cinq vit sous le seuil de pauvreté.

En ce qui concerne la prostitution, on regrette que l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle n'ait pas été revalorisée : les mesures financières d'accompagnement n'atteignent même pas les minima sociaux, ce qui ne permet pas aux femmes et aux hommes de sortir du système.

S'agissant de l'égalité entre les femmes et les hommes, on note une évolution positive du budget concernant le 39.19. Cette évolution permet en effet aux personnels de bénéficier des primes Ségur. Néanmoins, ces crédits ne permettront pas de mettre en place un observatoire des féminicides, par exemple, ou de répondre aux demandes formulées dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes, alors qu'il s'agit d'une priorité du Gouvernement. Je m'abstiendrai donc lors du vote des crédits de la mission.

**M. Daniel Chasseing.** – Je me réjouis de l’augmentation des crédits de cette mission.

En effet, la prime d’activité a augmenté, avec une hausse de 71 % depuis 2018 ; l’aide alimentaire a doublé ; et la protection des majeurs est également valorisée. De même, on peut saluer la déconjugalisation de l’AAH, qui est mise en application.

Je voterai donc en faveur de l’amendement et des crédits.

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis.** – Madame Jasmin, pour répondre à la question relative à la recentralisation du RSA dans les Outre-mer, il ne s’agit pas d’une expérimentation mais d’une mesure pérenne en ce qui concerne Mayotte, la Guyane et La Réunion. De plus, la Guadeloupe était effectivement candidate pour rejoindre l’expérimentation, mais au regard des conditions financières proposées, elle y a finalement renoncé.

S’agissant de la santé mentale, ce sujet relève plutôt du PLFFS que de cette mission, mais nous aurons l’occasion d’y revenir ultérieurement. Et en ce qui concerne les PMI, le PLF ne résout effectivement pas la prise en charge des enfants de maternelle évoquée.

Madame Le Houerou, il faut noter que la revalorisation des prestations sociales qui a eu lieu le 1er juillet 2022 a été de 4 % et qu’une revalorisation automatique interviendra au 1er avril 2023.

En ce qui concerne l’aide alimentaire, les crédits avaient effectivement baissé en 2022 pour une raison purement comptable, qui était liée à l’amélioration de la gestion des fonds européens.

S’agissant de la protection des majeurs, il faudrait effectivement en réalité 75 millions d’euros de plus pour arriver à 45 mesures de protection par mandataire, mais il est illusoire de penser que les 2 000 recrutements nécessaires pourraient se faire miraculeusement.

Enfin, l’aide financière à l’insertion sociale et professionnelle a bien été revalorisée à hauteur de 4 %, comme les autres prestations, mais son montant reste très faible, puisque l’on reste en dessous de 400 euros.

**M. Daniel Chasseing.** – Pourquoi le budget dédié aux MNA diminue-t-il au moment où les départements voient les arrivées de MNA se multiplier ?

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis.** – Nous avons des difficultés à recueillir des données précises dans les territoires et le mode calcul de la compensation de l’État repose sur des règles qui nous échappent ; nous avons soulevé cette question l’an passé auprès du ministre Adrien Taquet.

**Mme Annick Jacquemet.** – S’agissant du RSA, je salue la revalorisation du montant de 4 % du RSA, votée l’été dernier, tout comme la volonté de faire aboutir la solidarité à la source pour lutter contre le non-recours au droit. Néanmoins, le RSA doit rester un dispositif d’insertion, et je suis persuadée que son efficacité est liée à l’effectivité des contreparties qui engagent les bénéficiaires. Dans ce cadre, j’ai interrogé la semaine dernière le ministre Jean-Christophe Combe sur le pourcentage de contrats d’engagements réciproques



(CER). Il ne faudrait pas que le dispositif d'allocation à la source diminue encore cet engagement des bénéficiaires, la vigilance est donc de mise.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Pourquoi le dispositif de déconjugalisation ne s'applique-t-il pas à Mayotte ? Que répond la ministre aux questions qui lui ont été posées ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Il faut modérer notre enthousiasme au regard de l'inflation, qui sera, en outre, bien supérieure pour les populations défavorisées que le taux moyen annoncé.

Premièrement, s'agissant de la protection de l'enfance, je souhaite alerter sur le fait que les enfants sont en grande détresse : nous ne pouvons pas nous satisfaire du système actuel centré sur les MNA.

Deuxièmement, il est nécessaire de revaloriser l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle, qui plus est au regard de l'augmentation de la prostitution des mineurs. En effet, il faut aider les majeurs à sortir de la prostitution, car certains ont tendance à donner aux mineurs une vision glamour de la prostitution et ont donc une influence néfaste sur eux.

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis.** – Madame Jacquemet, s'agissant des contreparties du RSA, il faudra effectivement être attentif aux diverses expérimentations en matière de contreparties réciproques, de manière que celles-ci ne soient pas éphémères.

Monsieur Fichet, nous aurions pu déposer un amendement concernant la déconjugalisation pour Mayotte si nous n'étions pas limités par l'article 40 de la Constitution. Néanmoins, le Gouvernement nous a dit vouloir déposer un amendement sur ce sujet : il n'existe en effet aucune raison objective qui empêcherait d'appliquer cette mesure à Mayotte. Nous verrons si le Gouvernement tient ses engagements.

Madame Rossignol, s'agissant de la protection de l'enfance, il faut savoir que la mission consacre 140 millions d'euros à des mesures cofinancées avec les départements dans le cadre des conventions.

**Mme Colette Mélot.** – Je signale que le rapport de l'Unicef, paru récemment, montre que nous pouvons faire mieux pour protéger et améliorer la santé des enfants. Cela concerne la santé mentale des enfants âgés de 6 à 18 ans, l'accueil des 42 000 jeunes qui vivent dans la rue, ou encore la recrudescence d'enfants confiés à l'ASE au moment même où les conditions d'accueil se dégradent.

**Mme Annick Jacquemet.** – J'ai été choquée de lire qu'un enfant meurt tous les cinq jours sous les coups de ses parents en France et que 160 000 enfants sont victimes de violences sexuelles chaque année.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous en venons à l'amendement du rapporteur.

**M. Jean Sol, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° II-329 rappelle que le groupement d'intérêt public « France enfance protégée », créé par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, résulte du regroupement du GIP Enfance en danger (Giped), de l'Agence française de l'adoption (AFA), du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (Cnaop) et du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE).

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, le nouveau GIP exercera, au niveau national, des missions d'appui aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la politique publique de protection de l'enfance, d'adoption nationale et internationale et d'accès aux origines personnelles. Il contribuera à l'animation, à la coordination et à la cohérence des pratiques sur l'ensemble du territoire.

L'article L. 147-15 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le GIP est financé à parts égales par l'État et les départements dans les conditions définies par sa convention constitutive.

Répondant à une demande des départements, l'article 46 *quater* du PLF, inséré à l'Assemblée nationale, prévoit que la part de l'État dans ce financement pourra, à titre dérogatoire, être supérieure à celle des départements en 2023. Toutefois, le coût supplémentaire qui devrait en résulter pour l'État n'a pas été répercuté dans les crédits de la mission. Afin que le report de la montée en charge de la contribution des départements ne compromette pas la capacité du GIP à exercer ses missions, cet amendement vise à abonder de 1,4 million d'euros les crédits dédiés à leur financement.

Cette augmentation des crédits de l'action n° 17, Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, du programme 304 est gagée sur une diminution des crédits de l'action n° 17 au sein du programme 124.

*L'amendement n° II-329 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sous réserve de l'adoption de son amendement, ainsi que l'article 46 quater.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Travail et emploi ».

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi ».** – Les crédits demandés pour la mission « Travail et emploi » s'élèvent à 20,9 milliards d'euros, soit une progression de plus de 42 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022. Cette hausse considérable est à relativiser, car les crédits ouverts au titre de l'année 2022 s'élèveraient à plus de 21 milliards d'euros, compte tenu des lois de finances rectificatives et des reports de crédits intervenus en cours d'exercice. L'exercice 2023 commencerait donc avec un niveau de crédits proche de celui qui a été ouvert pour 2022.

Il est complexe d'évaluer la pertinence de cette enveloppe budgétaire, car l'année 2023 comporte de nombreuses inconnues pour les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le projet France Travail, dont les contours sont encore à préciser, aura des effets sur les dispositifs d'insertion dans l'emploi. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) devrait arriver à son terme l'an prochain, mais on ignore encore dans quelles conditions.

Après une concertation avec les partenaires sociaux, les aides à l'embauche d'apprentis devraient être redéfinies. Quant au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, il devrait être affecté par des mesures de régulation des dépenses liées au compte personnel de formation (CPF) et par la baisse des « coûts-contrats », dont les effets sont encore difficilement chiffrables. En outre, ce projet de loi de finances (PLF) pour 2023 n'apporte qu'une réponse très partielle au problème du déséquilibre financier de France compétences qu'il faudra à terme, résoudre.

Dans ces conditions, je considère que nous devons aborder l'examen de la mission « Travail et emploi » sous trois angles : évaluer la pertinence des moyens alloués au service public de l'emploi et aux dispositifs d'insertion dans l'emploi, dans un contexte plutôt favorable pour le marché du travail ; assurer un financement lisible et pérenne de l'apprentissage et de la formation professionnelle par l'État et les employeurs et mieux réguler les dépenses associées ; et, plus largement, maîtriser les dépenses publiques de manière partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Tout d'abord, la situation de l'emploi demeure favorable, avec un taux de chômage de 7,4 % au second semestre 2022. Ce niveau est stable depuis la fin de l'année 2021 et permettrait de réduire les dépenses d'indemnisation des chômeurs qui bénéficient d'allocations de solidarité. Les crédits prévus à ce titre diminueraient ainsi de 21 %, pour s'établir à 1,85 milliard d'euros.

Malgré l'amélioration de la situation de l'emploi, la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi atteindrait 1,25 milliard d'euros en 2023, soit une progression de 17 % par rapport à l'année 2022. Ces ressources permettront à Pôle emploi de maintenir des effectifs à un niveau presque identique à celui de 2022, avec 52 837 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Parmi ces effectifs, 1 000 ETPT sont maintenus pour répondre aux difficultés de recrutement des entreprises et 900 ETPT sont destinés à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune (CEJ). Sur les 1 500 ETPT supplémentaires accordés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, 700 ETPT seraient conservés en 2023. Dans le contexte actuel, il ne me paraît pas pertinent de maintenir ces effectifs exceptionnels. Je vous proposerai donc de réduire la subvention de Pôle emploi du montant correspondant à ces effectifs, soit 50 millions d'euros.

Les moyens alloués aux dispositifs d'insertion dans l'emploi seraient en hausse de 15,7 %. Ils permettraient d'assurer la montée en charge du CEJ, qui a succédé à la Garantie jeunes depuis mars 2022.

Déployé par les missions locales et Pôle emploi, le CEJ propose aux jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi un parcours d'accompagnement intensif d'au moins quinze heures hebdomadaires. Le bénéficiaire peut être orienté vers des dispositifs d'insertion et bénéficier d'une allocation d'un maximum de 520 euros par mois. À la fin du mois de septembre 2022, 193 000 CEJ ont été conclus, dont 82 000 par Pôle emploi et 110 000 par les missions locales. Un objectif de 300 000 CEJ est fixé pour 2023, dont 200 000 suivis par les missions locales et 100 000 par Pôle emploi. Une somme de 1,68 milliard d'euros est demandée pour atteindre cet objectif.

Si les premiers résultats sont encourageants, il est encore trop tôt pour mesurer l'effet du CEJ sur l'insertion professionnelle des jeunes. Néanmoins, les objectifs fixés paraissent cohérents avec la trajectoire observée depuis le mois de mars.

Parmi les autres dispositifs d'insertion, j'évoquerai les contrats aidés. En complément des parcours emploi compétences (PEC) dans le secteur non marchand, le Gouvernement a renoué avec les contrats aidés dans le secteur marchand, les contrats initiative emploi (CIE), dans le contexte de la crise sanitaire. La LFI a prolongé pour 2022 ces dispositifs, en prévoyant de financer 100 000 entrées en PEC et 45 000 entrées en CIE jeunes. Les objectifs sont revus à la baisse pour 2023 avec 80 000 entrées en PEC et 31 150 en CIE jeunes, compte tenu de l'amélioration de la situation de l'emploi.

Une enveloppe de 686,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) est demandée à ce titre. S'il me paraît justifié de réduire les objectifs d'entrées en contrats aidés, ces orientations devraient s'appuyer sur une meilleure évaluation de leurs effets sur l'insertion dans l'emploi durable.

Le soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) devrait s'élever à 1,32 milliard d'euros en 2023, soit un niveau légèrement supérieur à 2022. Cette relative stabilité fait suite à une augmentation considérable des crédits octroyés au secteur, qui ont progressé de 57 % sur la période 2018-2023. Malgré ce soutien important, il conviendra d'être vigilant sur les besoins des structures de l'IAE face à l'inflation, afin qu'elles puissent mener à bien leur mission.

Afin de financer les aides au poste des entreprises adaptées, les crédits demandés s'élèveraient à 462,4 millions d'euros, soit une hausse de 8,8 %.

L'article 47, rattaché à la mission, permettra de prolonger jusqu'au 31 décembre 2023 l'application de deux expérimentations qui arrivent à leur terme à la fin de l'année 2022 : d'une part, les contrats à durée déterminée (CDD) dits Tremplin, contrats conclus entre une entreprise adaptée et un travailleur handicapé destinés à l'accompagner dans sa transition professionnelle vers le milieu ordinaire ; d'autre part, l'expérimentation des entreprises adaptées de travail temporaire (EATT). Je vous proposerai de soutenir cette mesure.

Les moyens consacrés au développement de l'emploi par le soutien aux entreprises seraient en hausse.

En premier lieu, le financement de l'activité partielle est intégralement rapatrié au sein de la mission « Travail et emploi » pour l'année 2023, alors qu'elle était partiellement financée par la mission « Plan de relance » en 2022. Une enveloppe de 400 millions d'euros est demandée, ce montant correspondant au maintien d'une situation économique stable, sans bouleversement significatif sur le marché du travail.

À ce titre, l'article 48 prévoit de pérenniser deux dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle : l'éligibilité à l'activité partielle pour les salariés d'employeurs publics ayant une activité industrielle et commerciale et pour les salariés d'entreprises n'ayant pas d'établissement en France. Je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption de cette disposition.

En second lieu, la compensation des exonérations ciblées de cotisations sociales en faveur des entreprises connaîtrait une hausse de 6,3 % par rapport à la LFI de 2022, atteignant ainsi 3,1 milliards d'euros. Cette hausse s'explique principalement par l'introduction, sur l'initiative du Sénat, de la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires pour les entreprises de 20 à 250 salariés par la loi du 16 août 2022 portant

mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Ainsi, 796 millions d'euros seraient alloués à ce dispositif, soit une hausse de 32 % par rapport à 2022.

En outre, 1,39 milliard d'euros est prévu pour compenser les exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage dans le secteur public, soit une hausse de 54 % par rapport à 2022, compte tenu de la dynamique de l'apprentissage.

J'en viens au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

La dynamique se poursuit, avec une hausse de 38 % du nombre de contrats d'apprentissage entre 2020 et 2021. En 2022, le nombre de contrats conclus devrait s'établir entre 750 000 et 800 000.

En conséquence, les dépenses d'apprentissage supportées par France compétences, selon un financement au « coût-contrat », dépassent encore largement le montant des contributions des employeurs. En 2022, le produit des contributions employeurs devrait atteindre 9,6 milliards d'euros, alors que les dépenses d'alternance pourraient s'élever à 10 milliards d'euros et celles qui sont liées au CPF se maintenir autour de 2,7 milliards d'euros.

Pour faire face à ses besoins de trésorerie, France compétences doit régulièrement recourir à des emprunts de court terme. L'établissement a également bénéficié de crédits budgétaires depuis 2021 pour soutenir ses besoins de financement : 2,75 milliards d'euros en 2021, puis 4 milliards d'euros prévus en 2022. Ces subventions ne sont toutefois pas suffisantes pour combler les déficits de l'établissement.

Alors qu'aucune dotation budgétaire n'était prévue dans le cadre de la LFI de 2022, le PLF pour 2023 prévoit une enveloppe de 1,68 milliard d'euros pour France compétences. À cette dotation s'ajoute un ensemble de mesures qui permettraient de limiter les dépenses de l'opérateur, dont la réduction de moitié de la contribution de France compétences au PIC, qui restera néanmoins de 800 millions d'euros en 2023. En outre, les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ont connu une première baisse moyenne de 5 % au 1<sup>er</sup> septembre 2022 et diminueraient de nouveau au printemps 2023. Selon le ministère du travail, ces mesures permettraient d'entraîner une économie de 200 millions d'euros.

Concernant le CPF, des mesures de régulation de l'offre des formations éligibles ont été engagées. La lutte contre la fraude serait renforcée par une proposition de loi que nous examinerons prochainement. Ses effets sont toutefois difficiles à évaluer.

En outre, l'article 49, introduit à l'Assemblée nationale, prévoit que la mobilisation du CPF par son titulaire pour le financement d'une action de formation fasse l'objet d'un mécanisme de régulation dont les modalités sont définies par décret. Il est souhaitable de réguler les dépenses qui lui sont liées, afin de recentrer le dispositif sur l'employabilité des utilisateurs et sur le développement des compétences à finalité professionnelle. Je vous proposerai donc d'approuver ce dispositif, sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à en fixer les principes, afin d'instaurer un plafonnement de la prise en charge par le CPF du coût de certaines formations. Les modalités du plafonnement, les formations concernées et les cas dans lesquels le plafonnement pourra être supprimé seront déterminés par décret. Ces mesures, qui sont aussi proposées par la commission des finances,

traduiraient les propositions de notre rapport d'information publié en juin 2022 sur France compétences.

Malgré ces mesures de régulation et les subventions prévues pour soutenir France compétences, l'établissement risque d'afficher une nouvelle fois un déficit significatif en 2023. Une telle situation n'est pas satisfaisante pour le financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Il est nécessaire que le Gouvernement engage une évolution structurelle du financement de cet établissement. Elle doit s'accompagner d'une évaluation de la juste contribution des employeurs, du rôle budgétaire de l'État, compte tenu de la place que prend l'apprentissage dans la formation initiale, des objectifs assignés à la formation professionnelle via l'utilisation du CPF et des outils pour mieux piloter les dépenses.

En conséquence, afin de matérialiser la nécessité de renforcer les outils de régulation des dépenses et de réduire la contribution de France compétences au PIC, je vous proposerai de diminuer de 300 millions d'euros la subvention qui lui est allouée.

Concernant les aides à l'embauche d'apprentis, je rappelle que l'aide unique aux employeurs d'apprentis, créée en 2018, a été complétée par une aide exceptionnelle à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020. Alors que l'aide unique ne s'adresse qu'aux entreprises de moins de 250 salariés pour des formations de niveau inférieur ou égal au baccalauréat et pendant les trois premières années du contrat, l'aide exceptionnelle soutient les employeurs lors de la première année du contrat, quelle que soit la taille de l'entreprise et pour des diplômes de niveau inférieur ou égal à bac+5. Le Gouvernement a décidé de prolonger l'application de cette aide exceptionnelle pour les contrats d'apprentissage conclus jusqu'au 31 décembre 2022.

En 2021, les dépenses de l'État au titre de ces deux aides se sont élevées à 4,5 milliards d'euros. Une enveloppe de 5,6 milliards d'euros a été ouverte pour l'année 2022. Pour 2023, 2,3 milliards d'euros en AE et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés pour le financement des aides. Ces moyens devraient permettre de poursuivre les versements dus au titre des contrats conclus en 2022 et de soutenir les futurs contrats par le biais d'aides dont les paramètres sont encore à définir.

Le Gouvernement va engager des concertations avec les partenaires sociaux destinées à revoir les paramètres. Ces derniers n'étant pas connus, il est difficile d'évaluer la pertinence de l'enveloppe de crédits demandée. Sa diminution par rapport à 2022 laisse entendre que le champ des nouvelles aides pourrait être plus restreint que celui de l'aide exceptionnelle, ce qui les rapprocherait du cadre défini en 2018.

Nous devons donc assurer un suivi attentif de la budgétisation de ce dispositif lorsque ses modalités seront connues.

J'en viens au PIC.

Ce plan, qui devait s'étaler de 2018 à 2022 avec une dotation de 13,6 milliards d'euros, avait pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi par le rehaussement des qualifications.

Alors que le PIC devait s'achever en 2022, le Gouvernement a décidé de le prolonger jusqu'en 2023. Pourtant, les travaux d'évaluation du plan, conduits par son comité scientifique et par la Cour des comptes ont pointé les difficultés de son pilotage. La pertinence

de cet outil pour déployer des actions d'insertion et de formation professionnelle est discutable, notamment pour le financement de dispositifs pérennes. S'il permet d'apporter un soutien significatif aux dispositifs de formation professionnelle et d'insertion, dans un cadre pluriannuel donnant de la visibilité aux acteurs, sa lisibilité et son pilotage sont très insuffisants.

Une enveloppe de 3 milliards d'euros avait été ouverte en 2022, répartie entre les missions « Travail et emploi », « Plan de relance » et la contribution de France compétences à hauteur de 1,6 milliard d'euros.

Les ressources du PIC en 2023 devraient s'établir à 2,4 milliards d'euros en AE et 1,75 milliard d'euros en CP. Elles proviendraient presque exclusivement du programme 103 de la mission « Travail et emploi », ce qui contribuera à une meilleure lisibilité budgétaire. La contribution de France compétences serait ramenée à 800 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP, une réduction bienvenue. Elle devrait même être plus significative, alors que la trésorerie de France compétences est en grande difficulté et qu'une partie des actions du PIC n'a pas vocation à être directement financée par les employeurs.

L'année 2023 devrait donc être celle d'une transition marquée par une revue des dispositifs financés par le PIC, afin d'évaluer l'opportunité de maintenir leur financement et d'étudier les moyens de poursuivre la déclinaison régionale des politiques d'insertion et de formation. À ce stade, les annonces du Gouvernement n'ont pas apporté de précisions sur l'avenir de ces dispositifs ni même sur la fin effective du PIC. La trajectoire proposée ne semble d'ailleurs pas marquer le fléchissement qui aurait pu être attendu pour la fin de l'exécution du plan.

Dans ces conditions, je vous proposerai de réduire les crédits prévus pour le PIC de 500 millions d'euros en AE et 250 millions d'euros en CP. Ainsi, les moyens alloués correspondraient davantage aux besoins d'une dernière année d'exécution du plan, sans freiner les initiatives pouvant être prises dans les régions en faveur de l'insertion professionnelle.

Enfin, je mentionnerai la hausse des moyens alloués à la santé au travail et au fonctionnement du ministère du travail.

Les crédits consacrés à la santé et à la sécurité au travail, à la qualité du droit et au dialogue social progresseraient de 19,5 % par rapport à 2022, pour atteindre 110,5 millions d'euros. Cette enveloppe permettra de poursuivre la mise en œuvre de la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail. En particulier, des moyens sont prévus pour accompagner l'intégration des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) au sein de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et pour soutenir la transformation des services de santé au travail en vue du développement de leur offre de services et de leur certification.

Les crédits demandés pour les dépenses de personnel et de ressources humaines des services de l'État mettant en œuvre la politique de l'emploi s'élèvent à 681 millions d'euros, soit une progression de 3,8 % par rapport à 2022, en raison de la revalorisation des rémunérations publiques.

Pour conclure, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'adoption d'un amendement de réduction des crédits

à hauteur de 850 millions d'euros en AE et 600 millions d'euros en CP, pour tenir compte de mes observations sur le financement du Pôle emploi, de France compétences et du PIC.

Je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des articles 47 et 48.

Quant à l'article 49, je vous propose d'y être favorable sous réserve de l'adoption d'un amendement précisant la portée du mécanisme de régulation des dépenses liées au CPF.

**Mme Laurence Cohen.** – Je remercie le rapporteur pour son travail, même si je ne partage pas ses propositions.

La hausse des crédits de la mission « Travail et emploi » est à relativiser : celle-ci découle surtout de la disparition du programme « Cohésion » de la mission « Plan de relance ».

Dans le cadre de la réforme inquiétante de l'assurance chômage qui risque de provoquer une hausse du nombre de chômeurs en fin de droit, l'amputation de crédits dédiés à Pôle emploi ne peut qu'empirer la situation et ne se justifie pas.

S'agissant de la réforme France Travail, je souhaiterais avoir un complément d'information en ce qui concerne les jeunes qui sont les plus éloignés de l'emploi : des budgets sont-ils prévus en leur faveur ? Il semble que très peu de financements soient fléchés vers les missions locales.

Enfin, je souligne que nous assistons depuis une quinzaine d'années à la casse de l'inspection du travail. Ainsi, les rapports de l'Assemblée nationale, et particulièrement le rapport de Pierre Dharréville, montrent qu'entre la fin de l'année 2017 et le mois de mars de l'année 2022, le nombre d'agents chargés du contrôle des entreprises a diminué de 250 équivalents temps plein (ETP). Avec un taux de vacance de 15 % environ, l'inspection du travail ne pourra pas mener ses missions. Pouvez-vous dans ce contexte justifier davantage les coupes budgétaires proposées ?

**Mme Corinne Féret.** – Je ne partage pas non plus les préconisations qui ont été formulées.

En effet, il faut rappeler que nous sommes face à changement de périmètre de la mission qui réintègre certains financements qui faisaient partie de la mission « Plan de relance » l'année précédente. Interrogeons-nous donc sur ce que cache précisément l'augmentation globale des crédits.

S'agissant des montants dédiés à Pôle emploi, nous sommes totalement défavorables aux coupes budgétaires proposées. Il n'est pas opportun de réduire les moyens de fonctionnement de Pôle emploi au moment où la réforme de l'assurance chômage risque de mettre beaucoup de personnes en recherche d'emploi en grande difficulté. Entre la complexité des critères d'éligibilité – je n'y comprends moi-même rien ! – et l'incitation pour les demandeurs de passer par la voie du numérique qui n'est pas toujours possible ni maîtrisée, on ne peut que dégrader davantage la situation des agents de Pôle emploi, qui ont déjà du mal à recevoir le public dans de bonnes conditions.

En outre, si l'on considère que l'insatisfaction générale de nos concitoyens est telle qu'elle se transforme parfois en colère, comme le montre l'actualité, nous ne pouvons



qu'être défavorables à la réduction de la ligne budgétaire consacrée à Pôle emploi, car nous devons accompagner les demandeurs d'emploi.

Enfin, je veux souligner qu'un quart des crédits de la mission est consacré à des compensations d'exonération de cotisations sociales. Est-ce vraiment ainsi que nous considérons notre société ? Des mesures exceptionnelles ont été prises avec la crise Covid, mais doit-on maintenir un tel niveau d'exonération en 2023 alors même que vous indiquez que la situation économique est meilleure ?

J'insiste également sur la nécessité de renforcer les moyens pour l'IAE qui sont insuffisants. Il faut prendre en compte les effets de l'inflation, autant pour les personnes accompagnées que celles qui travaillent dans ce secteur.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Ce rapport est extrêmement complet, mais permettez-moi de ne pas être d'accord sur les conclusions. Vous proposez de supprimer 850 millions d'euros d'AE, alors que nous avons besoin de davantage de moyens. Il faut favoriser l'insertion des jeunes et des seniors. On sait, par exemple, que 56 % des seniors sont actuellement en poste, contre 66 % au sein de l'OCDE. Il faut donc augmenter les moyens d'accompagnement et de formation pour atteindre ce niveau.

Les 50 millions d'euros enlevés à Pôle emploi pourraient au moins être dédiés à l'IAE ou aux maisons de l'emploi.

De même, la formation professionnelle se voit amputée d'un budget de 300 millions d'euros. Or il faut là encore accompagner les seniors et les jeunes. Vous réduisez le PIC de 500 millions. J'avoue que je ne comprends pas ces coupes brutales, auxquelles je m'opposerai.

**Mme Annick Petrus.** – Je m'étonne du fait que les premiers résultats du CEJ soient encourageants. En effet, je remarque qu'ils sont sur mon territoire, comme tous les dispositifs mis en place récemment, inefficaces, car trop parcellaires et déconnectés les uns des autres. L'aide financière apportée par le CEJ est trop faible et sa limite dans le temps – dix-huit mois au maximum, douze mois généralement – ne permet pas aux jeunes de faire autre chose que de rester à la maison. À la fin du CEJ, les jeunes n'ont pas pu s'insérer et se retrouvent démunis, car ils ont dépassé la limite d'âge pour bénéficier d'autres dispositifs. Il faudrait donc lier les dispositifs entre eux, de manière à assurer une continuité et créer une vraie progression, quitte à ce que ceux-ci soient pris en charge par les collectivités.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je ne partage pas votre grille de lecture, madame le rapporteur. Nous entendons depuis quelque temps une sorte de rengaine selon laquelle la conjoncture est bonne et tout va bien. Sur ce prétexte, on baisse les crédits alloués aux emplois aidés, on diminue les droits des travailleurs, des chômeurs de catégorie A, et les moyens de Pôle emploi. En revanche, les subventions et les compensations de désocialisation sont maintenues ! La prime d'activité augmente également, alors qu'il s'agit d'un paiement d'une partie des salaires par l'État dans un pays où la déflation salariale a conduit le niveau des salaires au plus bas. La prime d'activité est donc une forme de subvention aux entreprises permettant de réduire les salaires.

Il faudra un jour s'interroger sur ce paradoxe. La conjoncture est-elle aussi bonne qu'on le dit ? L'est-elle pour les salariés ou les entreprises ?

**M. Daniel Chasseing.** – Je suis globalement favorable à ce rapport.

En effet, les crédits dédiés à l'apprentissage ont doublé, ce qui est un point positif en direction des jeunes. De même, l'augmentation de la prime d'activité permet de garantir le pouvoir d'achat et la compétitivité des entreprises, qui plus est, dans un contexte où l'augmentation du coût de l'énergie en 2023 risque d'entraîner d'importantes difficultés pour certaines entreprises.

En revanche, je souhaite avoir une explication quant à la diminution des crédits proposée pour Pôle emploi. Je pense en effet que l'augmentation des effectifs est vertueuse pour la qualité de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi.

**Mme Annick Jacquemet.** – Je souhaite également obtenir des précisions quant aux diminutions de crédits, qui pourraient notamment être alloués à l'emploi des seniors.

Par ailleurs, avez-vous des informations quant à l'efficacité du programme 102, « Accès et retour à l'emploi », et particulièrement du dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée ? Je salue l'élargissement de cette expérimentation. Ne craignez-vous pas que les difficultés financières des départements, qui sont chargés de la gestion de ce dispositif, puissent nuire à son déploiement ? Pensez-vous que le financement soit bien calibré par rapport à ses ambitions ?

**Mme Victoire Jasmin.** – « L'oisiveté est la mère de tous les vices. » Les jeunes chômeurs, nombreux, sont entraînés vers la violence, mais également vers la pornographie, comme le montrent les rapports récents et l'actualité de Mayotte notamment. Dans ce contexte, la réduction des budgets me pose un sérieux problème : il faudrait flécher différemment les crédits au lieu de les réduire. Nous devons donc trouver des solutions pérennes pour aider ces jeunes qui vivent une véritable « galère », et sont démotivés, comme inciter Pôle emploi à travailler davantage avec les entreprises, pour aider à l'insertion professionnelle des jeunes comme des seniors. Faisons attention aux choix que nous allons faire !

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Je souhaite dans un premier temps justifier ma position. Au regard des contraintes budgétaires que nous vivons tous en tant qu'élus locaux dans nos territoires – hausse du prix de l'énergie, économies à faire en matière de revenu de solidarité activité (RSA), choix en matière de formation professionnelle –, je suis choquée par la hausse du budget de 42 % annoncée, alors que la situation financière du pays est délicate.

J'ai examiné le budget en détail en analysant son périmètre. Le périmètre a en réalité peu évolué : il a intégré l'activité partielle (400 millions d'euros) et les aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis. Or le budget augmente de 6 milliards d'euros si l'on compare la LFI 2022 au PLF 2023 ! En outre, si l'on considère la LFI 2022 associée à la loi de finances rectificative (LFR) du 16 août 2022 et au deuxième PLFR d'octobre, ce sont 4 milliards d'euros qui viennent s'ajouter au budget de France compétences, passant donc de 14 milliards d'euros à presque 21 milliards d'euros. Si nous votons ce budget, France compétences accusera un déficit de 2,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2022, et avec les 800 000 apprentis attendus – on espère plutôt 1 million –, il pourrait s'élever à 4 milliards d'euros en 2023. Au fil des années, ce déficit augmentera proportionnellement.

Ce constat m'a donc amenée à examiner les postes bénéficiant d'un surplus de crédits.

Je note que mes propositions concernant Pôle emploi suscitent un certain émoi. Si l'on s'intéresse aux effectifs, on observe une hausse significative des effectifs entre 2019 et aujourd'hui d'environ 3 500 à 4 000 emplois, alors que nous subissons des baisses d'effectifs dans nos collectivités et nos administrations.

Dans le cadre de cette hausse, je rappelle que nous avons décidé de consacrer 1 000 ETP aux secteurs en tension. Je propose de les maintenir, ainsi que les 900 ETP liés au CEJ. Je vous propose seulement d'agir sur les 700 ETP prévus pour aider les demandeurs d'emplois à sortir du système dans le cadre de la crise sanitaire. Cette crise étant passée, je fais porter cet effort de réduction sur ces ETP au sein d'une administration qui, je le rappelle, a connu une hausse de près de 4 000 ETP.

S'agissant de la réforme de France Travail, Monsieur Chasseing, nous n'avons pas encore beaucoup d'informations sur la suite. Il est probable que la jauge permettant d'évaluer le nombre d'ETP nécessaires dans le cadre de cette réforme ne soit pas adaptée, mais nous ne pouvons pas encore le mesurer.

Concernant l'IAE, nous pouvons saluer la progression importante des crédits. Néanmoins, les professionnels de l'IAE s'interrogent sur la hausse d'activité dans le cadre de la gestion des contrats. Philippe Mouiller proposera un amendement afin de soutenir ce secteur, mais nous devons rester de toute façon attentifs sur ce point, auquel nous sommes tous attachés.

L'expérimentation du dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée a été récemment étendue à 50 territoires. Or, c'est le cas dans mon département qui compte deux territoires expérimentaux, il est difficile de tenir financièrement, car les contrats augmentent au sein des entreprises à but d'emploi (EBE). Attendons la fin de l'expérimentation, dans cinq ans, pour savoir si elle est probante. Néanmoins, on peut noter que si certains souhaitent aller au-delà des 50 territoires prévus, il en existe aujourd'hui 35, ce qui laisse encore une marge de manœuvre pour ceux qui souhaiteraient intégrer le dispositif.

S'agissant du CEJ, il faut effectivement améliorer son articulation avec les autres dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes. L'avenir nous dira si le projet France Travail y parviendra. Nous faisons face à une augmentation du nombre d'apprentis et des dépenses associées, sans pour autant que la part du budget allouée à l'Éducation nationale soit réduite. Or cette baisse devrait être proportionnelle.

L'inspection du travail est effectivement un secteur sous tension, comme l'a montré récemment l'actualité. Il faudra approfondir ce sujet.

Par ailleurs, je crois beaucoup aux contrats aidés dans le secteur marchand. Je sais que ce point de vue n'est pas toujours partagé, mais ce secteur a le meilleur taux d'insertion professionnelle. Ce sujet demande donc à être évalué, notamment au regard de la baisse des crédits annoncée.

J'espère que vous avez compris ma démarche : un élu local doit essayer de réduire ses dépenses ; de la même manière, mon objectif était de réduire le budget sur les postes

opportuns, c'est-à-dire les crédits sous-exécutés au sein du PIC et ceux qui sont dévolus à France compétences. Au vu de vos remarques, je propose en définitive de rectifier mon amendement en conservant les 700 ETP liés à Pôle emploi, qui équivalent à 50 millions d'euros. Mais gardez à l'esprit que Pôle emploi a connu une hausse de 4 000 ETP, soit 10 % des effectifs et qu'il reviendra à France Travail d'évaluer la pertinence de cette hausse.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je remercie Mme le rapporteur de son écoute. Il s'agit d'investir pour créer le plein emploi, c'est-à-dire de créer de la richesse permettant d'apporter les services à ceux qui en ont besoin, et pas seulement de dépenser comme c'est le cas pour les secteurs de solidarité. S'il revient à France compétences, je l'admets, de faire des efforts en matière d'efficacité et de performance, il n'en demeure pas moins que nous comptons à ce jour 800 000 apprentis en activité, avec l'objectif d'en avoir 1 million. Nous ne pouvons donc pas réduire les moyens nécessaires pour l'atteindre.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – J'entends votre argument, néanmoins il faut rester attentif au budget alloué à France compétences. Il y aura des rallonges budgétaires en cours d'année.

**M. René-Paul Savary.** – La proposition de Mme le rapporteur est logique, il s'agit de montrer l'exemple, comme l'a demandé le Gouvernement. Néanmoins, ne pourrait-on pas associer une démarche spécifique en direction des seniors ? Il faut en effet que la société change sa vision par rapport au maintien des seniors dans l'emploi.

Je m'interroge à propos de France compétences. Nous devons rester attentifs : il existe derrière France compétences un mouvement économique et des personnes qui ont compris les faiblesses des dispositifs.

**M. Martin Lévrier.** – J'insiste sur le fait que la baisse du chômage est le fruit d'un combat permanent. Réduire les budgets au moment même où nous enregistrons des succès est une stratégie qui n'a jamais fonctionné.

Monsieur Savary, attention à la fraude liée à l'usage du compte personnel de formation ! Le 8 décembre, nous examinerons une proposition de loi sur ce sujet.

**Mme Corinne Féret.** – J'entends la proposition et les arguments de Mme le rapporteur. Certes, dans nos collectivités, nous devons réduire nos budgets, mais les choix à opérer relèvent du politique. D'autres sources de recettes sont possibles, afin de maintenir les crédits de la mission « Travail et emploi » et les effectifs de Pôle emploi, qui n'est pas une administration comme une autre. L'objectif d'accompagnement vers l'emploi ou de retour à l'emploi pour les jeunes, les seniors et les personnes en situation de handicap constitue une mission essentielle, de surcroît au sein de la future organisation France Travail.

**M. Alain Milon.** – Quand aurons-nous le droit d'être nous-mêmes et de voter en adéquation avec nos convictions ? L'évolution de notre pays est parlante : nous avons renoncé au nucléaire contre notre intime conviction et achetons désormais l'électricité à l'Europe ; la France a renoncé à être le premier pays à financer la fusée Ariane 6 en raison des accords d'Espagne et en faveur de l'Allemagne, qui s'est elle-même retirée du projet de l'avion militaire européen, nous laissant quasiment à l'état d'unique financeur.

Par conséquent, je ne voterai pas l'amendement rectifié de notre rapporteur. Celui-ci avait plus de sens dans sa version d'origine.

**M. René-Paul Savary.** – Sur cet ajustement d’effectifs, quelle est la position des partenaires sociaux qui gèrent l’Unédic ? Ils ont leur mot à dire en ce qu’ils financent, pour moitié, me semble-t-il, Pôle emploi.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Il pourrait être intéressant d’affecter les 700 ETP à l’emploi des seniors et aux secteurs en tension, mais nous n’avons pas la possibilité de le faire dans le cadre du projet de loi de finances.

S’agissant de la position des partenaires sociaux, je rappelle que le pourcentage de financement de l’Unédic est passé de 10 % à 11 % à la suite de la dernière convention tripartite. L’intégration de cette hausse a été difficile. Par ailleurs, nous nous attendions à un résultat de + 2,5 milliards d’euros pour cette année. Celui-ci s’élèverait finalement à + 4 milliards d’euros. L’Unédic permettra donc de combler une dette et d’augmenter l’affectation à Pôle emploi, au moment précis où nous sommes en train de perdre 80 000 allocataires de l’allocation de solidarité spécifique (ASS). Je souscris aux propos de M. Savary, mais il faut trouver un consensus.

Enfin, je considère que l’on souscrit aux objectifs de développement de l’apprentissage en évacuant trop souvent l’aspect financier. Nous devons contribuer à rembourser les intérêts de la dette, qui représente le premier poste de budget de l’État français. Je propose seulement de diminuer les crédits de 800 millions d’euros en AE et de 550 millions d’euros en CP. Ces chiffres restent raisonnables au regard de l’augmentation du budget de 6 milliards d’euros.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous passons à l’examen des amendements du rapporteur.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Je propose de rectifier l’amendement n° II-377 : 800 millions d’euros en AE ainsi que 550 millions d’euros en CP seraient prélevés sur le programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi ».

*L’amendement n° II-377 est adopté.*

#### EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

##### *Article 49 (nouveau)*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – L’article 49 propose que la mobilisation du CPF par son titulaire pour le financement d’une action de formation fasse l’objet d’un mécanisme de régulation. Dans le prolongement des propositions de la commission des affaires sociales du Sénat, l’amendement n° II-376 prévoit d’instaurer un plafonnement de la prise en charge par le CPF du coût de certaines formations. Cet amendement est également proposé par la commission des finances.

**Mme Corinne Féret.** – J’ajoute que notre rapport d’information précisait que ces évolutions devaient se faire dans le cadre du dialogue social prenant la forme d’une véritable discussion et non pas par simple voie d’amendement.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Le Gouvernement a effectivement indiqué qu’il engagerait une concertation avec les partenaires sociaux.

*L'amendement n° II-376 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », sous réserve de l'adoption de son amendement. Elle émet un avis favorable à l'adoption des articles 47 et 48, qui lui sont rattachés, ainsi qu'à l'adoption de l'article 49 qui lui est rattaché, sous réserve de l'adoption de son amendement.*

*La réunion est close à 11 h 40.*

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

**Mercredi 12 octobre 2022**

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

### **Audition de MM. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, et Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France, sur les enjeux de la COP27**

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est un honneur de recevoir ce matin M. Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France, et M. Stéphane Crouzat, ambassadeur de France chargé des négociations sur le changement climatique.

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier, monsieur Youssef, pour votre présence parmi nous. Je sais votre attachement au dialogue avec le Parlement français et la disponibilité dont vous avez fait preuve, ces dernières années, pour répondre aux sollicitations du groupe d'amitié France-Égypte, présidé par notre collègue Catherine Morin-Desailly. Nous nous réjouissons naturellement de ce dialogue régulier, signe de l'étroite collaboration entre nos deux pays.

La présidence égyptienne de la Conférence des parties (COP) a récemment détaillé ses priorités, en rappelant sa volonté de faire de la COP27 la conférence « de la mise en œuvre » de l'accord de Paris. Vous aurez l'occasion de nous présenter les principaux axes de travail de votre pays.

Je salue également M. Stéphane Crouzat, que notre commission avait eu le plaisir d'entendre l'an passé, en amont de la COP26, et qui avait également accordé un entretien à notre délégation présente à Glasgow. Nous nous réjouissons de votre volonté de rendre des comptes devant la représentation nationale sur l'avancée des négociations climatiques.

Les enjeux de la COP27, un an après la conférence de Glasgow nous intéressent à cet égard particulièrement.

Dans son rapport de l'an dernier sur la COP26, notre commission avait dressé un bilan pour le moins contrasté des négociations. D'un côté, Glasgow a maintenu en vie l'accord de Paris en parachevant ses règles d'application et en offrant aux États un cadre propice à un relèvement de leur ambition climatique. Les États se sont notamment entendus sur les règles d'application de l'article 6 de l'accord de Paris, relatif aux dispositifs de marché qui doivent contribuer à donner un prix suffisant au carbone pour accélérer la transition. L'accord sur les règles de transparence devrait également permettre de mieux comparer les contributions de chaque État, et de contrôler la réalité et l'efficacité des actions entreprises pour respecter ces contributions. Quant à la demande faite aux États de revoir et de renforcer leur feuille de route – les fameuses « contributions déterminées au niveau national » (CDN) – d'ici à la COP27, elle vise à renforcer l'ambition collective dès cette année 2022.

Plusieurs mois après Glasgow, quel bilan faites-vous de ces avancées ? En particulier, constate-t-on un relèvement de l'ambition par le dépôt de nouvelles contributions nationales, comme le prévoyait le pacte de Glasgow ? Ce relèvement de l'ambition collective est indispensable : rappelons que la somme des engagements pris à Glasgow plaçait la planète sur une trajectoire d'augmentation des températures de 2,3° C, dans le scénario le plus optimiste...

Notre rapport sur la COP26 publié l'année dernière constatait par ailleurs des avancées largement insuffisantes en matière de finance climatique, qui nous faisaient craindre un accroissement des tensions entre pays développés et pays en développement, au risque de paralyser durablement la négociation climatique. En particulier, la COP26 n'a pas permis de trouver de solutions de financement pour les « pertes et préjudices » correspondant aux dommages résiduels inévitables du changement climatique, en dépit des nombreuses demandes des pays vulnérables. L'instauration du « mécanisme de Glasgow », enjoignant l'ensemble des parties à avancer en deux ans sur ce sujet de financement, avait toutefois été perçue comme une issue positive.

Où en est-on dans la mise en œuvre de ce « mécanisme de Glasgow » ? Quel rôle la France et l'Union européenne, d'une part, et la présidence égyptienne, d'autre part, peuvent-elles jouer pour faire avancer cet aspect crucial des négociations ?

**M. Alaa Youssef, ambassadeur d'Égypte en France.** – C'est également un honneur de partager avec vous notre vision de la COP27. À cet égard, nous évoquons régulièrement, avec nos collègues du Quai d'Orsay, les sujets qui seront abordés au cours de cette conférence. Les relations bilatérales entre Le Caire et Paris sont stratégiques à tous les niveaux. Ainsi, voilà quinze jours, j'accompagnais le président du Sénat égyptien lors de sa rencontre avec le président Gérard Larcher et avec les membres du groupe sénatorial d'amitié France-Égypte.

Nous faisons face à des enjeux mondiaux sans précédent : la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine, qui a entraîné une crise alimentaire ; les changements climatiques ; les répercussions de l'épidémie de covid-19 ; le ralentissement économique et les vagues d'inflation qui en résultent. La COP27 nous offre l'opportunité de faire converger au niveau mondial les efforts en termes d'action climatique, d'assumer notre responsabilité à l'égard des générations futures et de garantir leur droit de vivre dans un environnement sain.

Les rapports et les estimations émanant des différents centres de recherche et organisations internationales ont mis l'accent sur l'importance majeure de la lutte immédiate contre les changements climatiques, et la nécessité de la mise en œuvre, sans retard, de l'ensemble des engagements internationaux. C'est pourquoi l'Égypte a choisi d'intituler la COP27 qui se tiendra à Charm el-Cheikh « le sommet de la mise en œuvre » (*Implementation Summit*). Il est en effet temps de réagir.

L'Égypte attache une importance particulière aux modalités de passage des engagements aux actes, lesquelles font l'objet de discussions avec nos partenaires – gouvernements, organisations internationales, société civile, secteur privé, etc. –, l'action climatique relevant de la responsabilité commune de tous les acteurs internationaux.

Les trois axes majeurs que l'Égypte souhaite aborder en priorité pendant la prochaine COP sont : le financement, l'adaptation, l'atténuation.



Premier point : le financement, pierre angulaire de la coopération internationale pour l'action climatique. En 2009, les pays développés se sont engagés à porter à 100 milliards de dollars par an l'aide aux pays en voie de développement (PVD) en faveur du climat. Pourtant, treize ans plus tard, le bilan final ne reflète pas ces bonnes intentions. Selon les estimations les plus optimistes, seulement 79 % de ces engagements ont été honorés. Même si l'objectif des 100 milliards de dollars par an consacrés à ce problème est atteint, les experts estiment que cette somme ne représente que 3 % des fonds qui seraient nécessaires pour relever ce défi, soit au total entre 2,2 et 3,5 trillions de dollars.

À cet égard, je tiens à saluer les efforts inlassables de la France, qui est devenue l'un des principaux bailleurs internationaux finançant la lutte contre les changements climatiques, en y consacrant 26,4 milliards d'euros depuis 2017 et 6 milliards d'euros pour l'année 2021 dans les PVD, selon les données de l'Agence française de développement (AFD).

L'Égypte souhaite que soient mises en œuvre des initiatives pour le financement innovant de l'action climatique, *via* des instruments n'alourdissant pas trop le fardeau des PVD – les échanges de dettes, par exemple –, en coopération avec les institutions financières internationales, les bailleurs de fonds et le secteur privé.

Ainsi l'Égypte a-t-elle organisé, en septembre dernier, une conférence pour la coopération internationale dont les principaux objectifs étaient d'assurer la cohérence des positions en matière de financement climatique, de présenter les bonnes pratiques de développement et de promouvoir de nouvelles actions favorisant l'adaptation et l'atténuation. En outre, une des journées thématiques organisées à l'occasion de la COP27 réunira des ministres des finances, des représentants d'institutions financières internationales et régionales ainsi que du secteur privé en vue d'aborder les questions globales liées au financement, surtout dans les PVD, et le rôle important du secteur privé dans l'action climatique.

Deuxième point : l'atténuation. L'Égypte souhaite unifier les efforts internationaux en vue de limiter le réchauffement climatique bien en deçà de 2° C et elle ne s'épargne aucun effort pour maintenir l'objectif de 1,5° C.

Lors de la dernière Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU), en septembre dernier, le Secrétaire général a indiqué que l'objectif de 1,5° était « sous respirateur artificiel et faiblissait rapidement ». Cette situation exige des actions immédiates, audacieuses, et une ambition accrue de la part de toutes les parties. La COP27 sera donc l'occasion de tenir les engagements pris en vue d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris, et de stimuler la mise en œuvre dudit accord.

Conformément au pacte de Glasgow, tous les pays sont invités, lors de la COP27, à revoir et à renforcer leurs contributions déterminées au niveau national (CDN). Le rapport présenté par l'Égypte en juin dernier sur ce sujet reflète l'ampleur de ses ambitions, au travers de mesures que l'État s'engage à mettre en œuvre d'ici à 2030 dans les domaines des énergies renouvelables, des transports, du financement vert, etc.

Troisième point : l'adaptation. Les événements météorologiques que sont les vagues de chaleur, les inondations et les incendies de forêt sont devenus une réalité quotidienne. Lors de la COP26, les chefs d'État et de gouvernement ont réitéré leur engagement pour une action mondiale renforcée en faveur de l'adaptation. Les parties à la

COP27 seront donc encouragées à faire preuve de volonté politique pour renforcer la capacité des communautés les plus fragiles à s'adapter aux changements climatiques. Cette conférence devrait également être l'occasion d'adopter un programme d'action mondiale renforcée pour l'adaptation, conforme aux termes de l'accord de Paris et du pacte de Glasgow.

Le dossier épineux des pertes et des préjudices est toujours sur la table des négociations de la COP27. Les pays en voie de développement subissant les conséquences économiques très lourdes des changements climatiques, la présidence de la COP27 s'est engagée à mettre en œuvre les engagements pris lors de la conférence de Glasgow pour accélérer les actions destinées à contenir les pertes et les préjudices ainsi qu'à financer les transferts de technologies, notamment. Les réunions « pré-COP » qui se sont tenues la semaine dernière à Kinshasa ont mis l'accent sur plusieurs priorités de l'action climatique, parmi lesquelles la nécessité de trouver de nouveaux outils de financement pour les pays les plus vulnérables, tout en prenant en considération la particularité et les besoins de chaque pays.

L'Égypte souhaite faire entendre la voix de l'Afrique et ses préoccupations légitimes.

L'Afrique, bien que responsable de 3 % seulement des émissions mondiales est le continent le plus touché par les changements climatiques : augmentation continue des températures, accélération de l'élévation du niveau de la mer, phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes – inondations, glissements de terrain, sécheresses et leurs impacts dévastateurs sur la paix et la sécurité. Les Africains sont 500 millions à ne disposer d'aucune source d'énergie et 900 millions à ne pas avoir accès à des combustibles de cuisson propres. Le coût de l'adaptation s'élève à 2 % du PIB des pays africains. Et je ne mentionne pas le fardeau de la dette... L'Égypte va donc lancer lors de la COP27 une initiative visant à garantir l'accès rapide de 300 millions d'Africains aux sources d'énergie d'ici à 2027.

L'action climatique est une priorité sur l'agenda du gouvernement égyptien. Il s'agit de lutter contre les changements climatiques au plan local en favorisant le développement vert, en diversifiant les sources d'énergie et en renforçant les énergies renouvelables. Parmi ces actions figure la Stratégie énergétique durable intégrée (Ises) 2035 qui vise à produire, dans notre pays, 42 % d'électricité d'origine renouvelable d'ici à 2035.

Par ailleurs, le gouvernement égyptien lance des projets de transports verts, dont nombre en collaboration avec des compagnies françaises, afin de diminuer les émissions carboniques. Il prévoit aussi l'exonération totale des droits de douane pour l'importation de véhicules électriques et la baisse des prix des véhicules hybrides. Et dans la perspective de localiser cette branche de l'industrie automobile en Égypte, un mémorandum d'entente a été signé avec un groupe français bien connu.

La réussite de la COP27 est de la responsabilité de tous. L'Égypte ne s'épargne aucun effort pour que cette conférence réponde aux ambitions des peuples, qui comptent sur nous – gouvernements, organisations internationales, parlements, secteur privé, société civile – pour assurer aux générations futures un avenir de paix et de prospérité.

**M. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.** – C'est un plaisir de prendre la parole devant vous en présence de M. Alaa Youssef, avec qui, hier encore, j'évoquai la participation du Président de la

République au sommet des leaders qui se déroulera lundi 7 et mardi 8 novembre dans le cadre de la COP27 – la « COP de la mise en œuvre ».

Les quatre piliers de la négociation seront l'atténuation, l'adaptation, les pertes et préjudices et naturellement les finances, toile de fond de l'ensemble des discussions.

En 2021, nous avons collectivement émis plus de 52 gigatonnes de gaz à effet de serre, contre 45 gigatonnes en 2015. Les émissions ont donc augmenté depuis l'accord de Paris, et elles continueront à le faire en 2022, alors même que selon le Giec, cette décennie est notre dernière chance pour rester dans le bas de la fourchette fixée par l'accord, c'est-à-dire un réchauffement de 1,5°C à l'horizon 2050. Pour cela, il faudra réduire nos émissions de 45 % d'ici à 2030 par rapport à 2019. Beaucoup d'efforts restent à fournir.

À Glasgow, les participants de la COP26 ont pris la mesure de l'urgence, avec des décisions fortes. Ainsi les parties qui n'auraient pas soumis de contributions déterminées au niveau national (CDN) en ligne avec la trajectoire devront présenter des contributions revues et renforcées avant la fin 2022 ; le rapport de synthèse faisant le bilan des CDN sera désormais annuel, tout comme la table ronde ministérielle, afin de maintenir une pression collective ; toutes les parties ont été encouragées à soumettre des stratégies de long terme ; enfin un programme de travail sur l'atténuation est attendu à la COP27.

Les parties ont-elle écouté ces exhortations ? À ce jour, 23 d'entre elles ont soumis une CDN renforcée, dont l'Égypte ainsi que l'Inde, mais d'autres très grands émetteurs comme la Chine n'ont pas revisité leur contribution nationale. Les regards se tournent vers les pays du G20, à l'origine de 80 % des émissions mondiales.

La réunion ministérielle du G20 à Bali, fin août, n'a pas débouché sur un communiqué commun. Les discussions ont d'abord achoppé sur la qualification de la guerre d'agression russe en Ukraine, la Russie étant directement concernée. Ensuite, la présidence indonésienne a été débordée par un texte beaucoup trop long. Mais surtout, certains pays du G20 résistaient fortement à reconnaître les acquis du pacte de Glasgow sur le climat : alors que nous voulions conserver la boussole d'une augmentation des températures contenue à 1,5°C, ils nous renvoyaient vers la fourchette de l'accord de Paris, soit 1,5 à 2°C. On nous a également objecté que le mot de « leadership » du G20 était inapproprié, alors qu'il avait été adopté lors de la réunion des ministres de l'énergie et du climat des pays du groupe G20 à Naples, en juillet 2021. La réunion de Bali a donc débouché sur un simple résumé de la présidence, qui n'engage pas les membres du G20.

Les conversations ont été plus constructives lors de la pré-COP27 de Kinshasa, où j'ai accompagné le Président de la République. Une soixantaine de délégations ont permis d'avancer sur les quatre piliers, même de façon non décisive. Cela augure d'une COP27 plus apaisée que la conférence de Bonn où les négociations ont été tendues.

Nous ferons en sorte que les acquis de Glasgow soient confortés et renforcés. L'Union européenne est au rendez-vous. Voici deux ans, elle a porté de 40 à 55 % son engagement de réduction nette des émissions entre 1990 et 2030. Sachant que l'Union européenne a réduit ses émissions de 20 % entre 1990 et 2020, cela implique une réduction supplémentaire de 35 % d'ici à 2030. Le défi est considérable, mais nous nous donnons les moyens de le relever avec le paquet *Fit for 55* que nous espérons conclure dans les prochains mois dans le cadre du trilogue.

Le pacte de Glasgow exhortait également les pays développés à doubler les financements pour l'adaptation au changement climatique en 2025 par rapport à 2019. C'est une réponse à une demande pressante des pays en voie de développement. Le Président de la République a annoncé 6 milliards d'euros par jusqu'en 2025, dont 2 milliards pour l'adaptation. Nous sommes au rendez-vous, puisque l'objectif de 6 milliards pour 2021 a été dépassé, avec 2,2 milliards réservés pour l'adaptation. Au niveau mondial, les pays développés avaient apporté une aide de 83,3 milliards d'euros aux pays en voie de développement en 2020 dont 28 milliards pour l'adaptation – contre 79,6 milliards et 20 milliards respectivement en 2019. Les 2,2 milliards de la France représentent par conséquent pas moins de 10 % de l'effort mondial.

Ce sujet sera certainement à l'ordre du jour de la COP27, car les pays en voie de développement nous demanderont des comptes sur le respect de la trajectoire et nos engagements. Nous avons bon espoir d'atteindre l'objectif de 100 milliards d'euros en 2023.

Il convient également de mobiliser les investissements du secteur privé et des banques multilatérales de développement, qui peuvent créer des effets de levier très importants.

Concernant les pertes et préjudices, sujet très sensible monté en puissance à la COP26, nous avons enregistré des avancées sur la mise en œuvre du réseau de Santiago. Il faut maintenant transformer l'essai. Environ 25 millions d'euros ont été promis par plusieurs États membres. Nous y serons attentifs.

Le dialogue de Glasgow sur le financement des pertes et préjudice doit se poursuivre jusqu'en 2024. Les petites îles et les territoires les plus vulnérables sont très attachés à la création d'un fonds spécifique. La question sera à l'ordre du jour. La France estime que créer un nouveau fonds n'est peut-être pas la solution, alors qu'existent déjà le Fonds pour l'adaptation, le Fonds vert pour le climat, le fonds pour l'environnement mondial et le Fonds pour les pays les moins avancés.

Le Secrétaire général des Nations Unies souhaite que d'ici à 2027, l'ensemble des populations vulnérables soient couvertes par un mécanisme d'alerte précoce. Lors de la COP21, la France a été à l'origine de l'initiative *Climate Risk and Early Warning Systems* (Crews), qui vise à fournir ces systèmes d'alerte aux pays les plus vulnérables. Nous allons doubler notre contribution pour la porter à 8 millions d'euros par an. Citons également le *Global Shield*, initiative de la présidence allemande du G7, qui développe des systèmes assurantiels pour les populations soumises à des aléas climatiques. Ce sont des réponses partielles, mais concrètes, et nous espérons de nouvelles avancées à Kinshasa.

Il conviendra également de suivre les initiatives de la COP26 comme la *Global Methane Pledge*, un engagement à réduire les émissions de méthane de 30 % d'ici à 2030 par rapport à 2020. Un financement de 12 milliards d'euros a également été annoncé en faveur de la préservation de la forêt tropicale.

La France a adhéré à la déclaration sur le soutien public international à la transition énergétique propre, qui prévoit la fin du crédit export aux énergies fossiles avant la fin 2022. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une mise en œuvre dès la fin 2022, et non en 2025 comme initialement prévu.

Mais d'autres initiatives seront également lancées à la COP27, et la présidence égyptienne nous communique de très nombreuses notes de concept en ce sens, notamment sur l'accès à l'énergie en Afrique où 600 millions de personnes sont privées d'électricité.

Nos autorités ont manifesté tout l'intérêt qu'elles éprouvent pour cette COP. Le Président de la République a annoncé sa volonté de participer au segment des leaders les 7 et 8 novembre prochain. De nombreux ministres feront également le déplacement.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Le changement climatique est un sujet de préoccupation majeure, pour nos concitoyens comme pour les collectivités territoriales. La COP26 a été jalonnée d'accords sectoriels, qui, malgré leurs limites, ont été l'une de ses forces.

Monsieur l'ambassadeur d'Égypte, la présidence égyptienne entend-elle poursuivre cette pratique ? Peut-on s'attendre à de nouvelles avancées des coalitions forgées l'an dernier, notamment pour la sortie du charbon ?

Un autre engagement sectoriel vise à réduire les émissions globales de méthane d'au moins 30 % d'ici à 2030 par rapport à 2020. Or trois des cinq plus grands émetteurs de méthane au monde, la Chine, l'Inde et la Russie, manquaient à l'appel de cette coalition l'année dernière. Peut-on espérer une évolution de leur part ? Quel sera l'impact de la guerre en Ukraine sur la COP27 ?

Enfin, nous nous étions félicités l'an dernier du partenariat de 8,5 milliards de dollars conclu en faveur de l'Afrique du Sud, pour accompagner sa transition du charbon vers l'énergie propre dans les cinq prochaines années. Des partenariats comparables pourront-ils être conclus, particulièrement avec les pays africains ?

**Mme Marie-Claude Varailles.** – Vous avez évoqué la situation des pays les plus vulnérables. Parmi eux, le Pakistan a été victime cet été d'inondations dévastatrices que les experts attribuent au réchauffement climatique. Les pluies diluviennes y ont causé 1 600 morts depuis juin dernier et plus de 7 millions de personnes y vivent aujourd'hui des camps de fortune, sans eau potable.

Ces calamités vont toucher d'autres pays, ceux-là mêmes qui polluent le moins. Le Pakistan ne représente que 0,8 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>. La question écologique appelle inéluctablement celle du modèle économique mondial dominant. Le Giec confirme que le capitalisme menace la survie de la planète.

Les compensations prévues dans les plans de neutralité carbone n'entraînent aucune réduction des émissions. Qu'en pensez-vous ? Quelles sont vos ambitions concrètes au titre de la COP27 ? Quels objectifs audacieux, mais tenables, souhaitez-vous faire adopter pour que les plus grands pollueurs respectent leurs engagements, qui, pour l'heure, ne sont pas des obligations ?

**M. Stéphane Demilly.** – La COP27 s'inscrit dans un contexte tout à fait spécifique, après le bilan en demi-teinte de la COP26 et la publication du sixième rapport du Giec, dont la conclusion est sans appel.

Monsieur Crouzat, ce rapport sera-t-il au cœur des négociations, avec des pistes pragmatiques d'action ? Faut-il être pessimiste, à l'instar de François Hollande, pour qui la Chine, la Russie et les États-Unis ont aujourd'hui d'autres préoccupations ? « Il n'y a pas

grand-chose à attendre de cette COP », a déclaré l'ancien Président de la République. Votre optimisme est-il réel ou diplomatique ?

**M. Stéphane Crouzat.** – Monsieur Chevrollier, certains accords sectoriels relèvent de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (Ccnucc), d'autres sont négociés en dehors. Tous les accords conclus l'an passé feront l'objet d'un suivi. La présidence britannique est très soucieuse que les annonces faites à la COP26 soient mises en œuvre, notamment pour ce qui concerne le méthane.

La Russie, l'Inde et la Chine ne sont effectivement pas signataires du Global Methane Pledge. La Chine avait toutefois annoncé des efforts particuliers et la publication d'un plan méthane. De plus, les États-Unis, qui sont l'un des plus gros émetteurs de méthane, comptent parmi les initiateurs de cet accord. Nous espérons les voir prendre ce problème à bras-le-corps. Le méthane sera également au cœur du programme de travail relatif à l'atténuation, prévu à Glasgow, qui doit courir jusqu'en 2030.

La Russie est un partenaire très important des négociations climatiques. Elle représente 4 % à 5 % des émissions mondiales et a ratifié l'accord de Paris en 2019, ce qui était un très bon signal. Comment réagira-t-elle lors des prochaines négociations ? Dans le cadre du G20, elle n'était pas la plus virulente ; elle s'est même révélée assez atone. Quelles conclusions doit-on en tirer pour la COP ? C'est à voir.

Le partenariat pour une transition énergétique juste (JETP), conclu avec l'Afrique du Sud, est en soi assez novateur. À ce titre, nous avons avancé et nous aurons différents éléments à faire valoir. La France et l'Allemagne travaillent main dans la main pour un prêt de politique publique au gouvernement sud-africain, lequel fera l'objet d'une annonce à la COP27. Nous travaillons en outre à des partenariats comparables avec d'autres pays – l'Indonésie, le Vietnam, l'Inde et le Sénégal –, dans l'espoir d'une déclaration politique à la COP27 soulignant la volonté commune des bailleurs membres du G7 et de ces pays d'avancer vers leur décarbonation.

Madame Varailles, vous insistez avec raison sur la tragédie que vit le Pakistan. Nous devons absolument venir en aide aux pays qui subissent de tels désastres. Des fonds ont été débloqués *via* l'United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). La France a envoyé des avions humanitaires au Pakistan. Il y aura encore fort à faire dans les mois et les années qui viennent.

Certes, l'accord de Paris n'est pas contraignant, contrairement au protocole de Kyoto. C'est son originalité, sa force et sa faiblesse : il est très inclusif, mais les pays décident eux-mêmes de l'effort qu'ils vont fournir. En tout cas, sans l'accord de Paris, les schémas d'augmentation de température ne seraient pas compris entre 1,8 et 3 degrés, mais entre 4 et 5 degrés à l'horizon 2100, ce qui est inimaginable.

Monsieur Demilly, depuis la fin des années quatre-vingt, c'est bien la science qui guide les négociations. Elle nous alerte de manière de plus en plus pressante sur les risques que nous encourons et nous indique les efforts à accomplir pour rester dans la trajectoire. Depuis le début de l'ère industrielle, nous avons émis 2 500 gigatonnes de CO<sub>2</sub> : il nous en reste au maximum 500 à « dépenser ». La science doit être notre boussole.

La Chine représente aujourd'hui 30 % des émissions mondiales : sans elle, il n'y aura pas de solution. Elle continue certes d'augmenter sa consommation de charbon ; mais

elle présente aussi le plus fort taux d'augmentation des énergies renouvelables. Nous espérons qu'elle tiendra son objectif d'atteindre le pic des émissions avant 2030. Nous pensons d'ailleurs qu'elle peut l'atteindre dès 2025, pour réduire ensuite ses émissions très rapidement. Elle a aussi annoncé qu'elle atteindrait la neutralité carbone à horizon 2060, soit en trente ans. L'Union européenne se donne, elle, soixante ans pour suivre cette trajectoire, de 1990 à 2050.

L'Inde, qui représente 7 % des émissions mondiales, joue le jeu, alors qu'il y a peu elle refusait encore de réduire les émissions. Elle a annoncé la neutralité carbone pour 2070 et un pic d'émissions pour 2040. C'est un défi énorme pour ce pays.

Viennent enfin les États-Unis. Les *midterms* auront lieu le premier mardi de la COP : du résultat de ces élections dépendra, en partie, la saveur de cette rencontre. Le plan de 369 milliards de dollars consacré à la lutte contre le changement climatique a finalement été voté par le Congrès. Grâce à lui, les États-Unis entendent réduire leurs émissions de 40 % à l'horizon 2030 par rapport à 2005. Ils sont déterminés à agir le plus vite possible et recrutent des agents par milliers pour mettre en œuvre ce plan dans les deux années qui viennent.

**M. Alaa Youssef.** – S'agissant des accords sectoriels, tous les sujets évoqués durant la COP de Glasgow, seront discutés à Charm el-Cheikh. La présidence égyptienne de la COP organisera des journées thématiques portant aussi bien sur la décarbonisation, les financements, les sciences, les jeunes et les futures générations, le genre, l'adaptation de l'agriculture, l'eau, la biodiversité, la société civile.

L'Égypte va également lancer plusieurs initiatives durant cette COP, qui proposera des solutions afin de répondre à plusieurs défis auxquels est confrontée la communauté internationale. On peut citer, par exemple, l'initiative en faveur d'une vie décente afin d'améliorer la qualité de vie dans les espaces ruraux en Afrique, celle portant sur les systèmes d'alerte précoce dans le cadre du soutien à une initiative du secrétaire général de l'ONU, celle portant sur l'alimentation et les changements climatiques, sur l'eau, sur la transition énergétique en Afrique, sur le Moyen-Orient, pour faire face à la dégradation des prairies...

Vous avez raison au sujet des inondations au Pakistan. Il s'agit d'un des phénomènes qui, comme la sécheresse ou les feux de forêt, affectent certains pays en voie de développement, surtout en Afrique. Il est donc temps de réagir, alors que de nombreux peuples en souffrent.

Je reste optimiste. Néanmoins, la volonté politique dépend des décisions des grandes puissances. C'est pourquoi, depuis le début de l'année, l'Égypte a pris contact avec la Chine, les États-Unis et quelques pays asiatiques afin de préparer cette COP. Nous estimons qu'il est temps de réaliser des compromis, d'essayer d'accommoder les inquiétudes et les engagements. Aucun pays ne sera dispensé de faire des efforts et il est particulièrement nécessaire de demander aux grandes puissances de respecter leurs engagements en matière de lutte contre le changement climatique.

**M. Éric Gold.** – Ma question fait suite à la pré-COP 27, organisée à Kinshasa la semaine dernière. Parmi les sujets qui y ont été soulevés par les pays en voie de développement, figure celui des efforts demandés à ces pays, notamment africains, peu émetteurs de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale, mais qui ont besoin des énergies fossiles et de leur exploitation pour accélérer leur développement.

Il est difficile d'allier lutte contre le changement climatique et lutte contre la pauvreté. Les besoins à court terme de ces pays peuvent être en contradiction avec les objectifs internationaux de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

Comment le discours des pays industrialisés est-il perçu dans les négociations internationales ? Comment adapter ce discours afin de rendre acceptables – et même audibles – les efforts demandés à ces pays moins favorisés ?

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – En tant que membre du groupe d'amitié France-Égypte, je salue votre présence, Excellence. Je vous remercie également pour votre implication et vos réponses à nos sollicitations dans le cadre de ce groupe d'amitié.

L'Égypte peut s'enorgueillir d'accueillir cette COP 27 ; elle avait déjà reçu, en 2018, la quatorzième Conférence des parties à la convention sur la biodiversité. Cette COP sera l'occasion de mettre l'accent sur les priorités des pays en développement, plus particulièrement sur les besoins de l'Afrique. En effet, il s'agit d'un des continents les plus affectés par le changement climatique, alors qu'il est celui qui émet le moins de gaz à effet de serre et qui est le moins responsable du réchauffement. Le rapport sur les inégalités mondiales souligne ainsi que 10 % des plus riches sont responsables de 48 % des émissions. En raisonnant par zones géographiques, l'Afrique ne représente que 3 % de ces émissions.

La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, réunie à Dakar, a unanimement souligné la nécessité de reconnaître les besoins, notamment de financement. Une déclaration sur l'abandon des modèles de développement à forte intensité de combustibles fossiles a eu lieu.

Néanmoins, un certain nombre de pays ont déclaré ne pas vouloir renoncer à l'exploitation de leurs ressources pétrolières et gazières : le Sénégal prévoit d'exploiter, dès 2023, ses réserves de gaz et de pétrole dans l'Atlantique, la République démocratique du Congo a lancé un appel d'offres pour l'exploitation de vingt-sept blocs pétroliers et de trois gaziers.

Les porte-parole de ces États jugent inconcevable que les pays occidentaux leur demandent de renoncer aux énergies fossiles, alors qu'ils ont construit leur industrie grâce à ces énergies et qu'ils représentent l'écrasante majorité des émissions de gaz à effet de serre.

Comment alors concilier ces injonctions contradictoires : la nécessité de disposer de ressources pour se développer et celle de lutter contre le réchauffement climatique ?

**Mme Angèle Prévile.** – Cette COP 27 est présentée comme celle de la mise en œuvre, ce qui est très ambitieux. Pouvez-vous nous donner davantage d'explications sur la diplomatie que vous allez mener auprès des pays qui ne s'engagent pas suffisamment ?

Les gaz à effet de serre n'ont pas cessé d'augmenter. Or, depuis des années, nous inscrivons des objectifs de diminution. Ne faut-il pas pousser un grand cri d'alarme pour réellement avancer sur ce sujet ? Rappelons que des boucles rétroactives se mettent en place. En effet, les calculs concernant le captage du carbone par les forêts et les océans sont effectués à l'aide de modèles fondés sur les conditions actuelles. Cependant, sous l'effet du réchauffement climatique, le puits de carbone que représentent les océans ne sera plus aussi efficace, tout comme les forêts abîmées par les sécheresses. Cette situation doit nous alarmer.



Il en est de même s'agissant des dégagements de méthane issus de la fonte du pergélisol sous l'effet du réchauffement climatique.

Enfin, s'agissant de la juste répartition de la responsabilité, les pays en voie de développement n'ont pas contribué à cette situation contrairement aux pays occidentaux. Nous avons donc une responsabilité accrue, concernant aussi bien les émissions actuelles que passées, que nous devrions reconnaître et matérialiser dans nos engagements.

**Mme Martine Filleul.** – Ma question porte sur les grands événements écocides. En 2010, la décision d'organiser la Coupe du monde de football au Qatar a suscité des protestations, mais pas à la hauteur de la gravité de la situation. En effet, le réchauffement climatique s'est depuis accéléré et, à l'époque, on ne soupçonnait pas les milliers de morts que l'organisation de cet événement susciterait.

*A posteriori*, les réactions se multiplient. Ainsi, la Première ministre a déclaré qu'elle ne se rendrait pas au Qatar et à Lille, dans ma ville, la maire a décidé qu'aucune retransmission sur écrans géants n'aurait lieu. Cependant, de manière incompréhensible, d'autres grands événements du même ordre sont annoncés, comme celui qui se déroulera en Arabie saoudite.

La COP pourrait-elle être l'occasion d'adopter une initiative demandant que ce genre d'événements ne soit plus organisé, alors que le réchauffement climatique s'accélère ?

**Mme Denise Saint-Pé.** – La crise actuelle rattrape la France. Alors que nous recherchons des ressources d'énergie coûte que coûte, y compris du gaz et du charbon, ne craignez-vous pas que la France soit dans une position qui serait en contradiction avec les annonces de la COP 27 ? Et ne pensez-vous pas qu'elle risque de perdre en crédibilité auprès des pays en voie de développement concernant les questions climatiques ? Quel sera le langage de la France ?

**M. Ronan Dantec.** – Dans un monde en guerre, il est difficile de trouver un accord global sur le climat. Cette COP se déroule pendant une sorte de parenthèse, en attendant de savoir dans quel monde nous serons d'ici deux ou trois ans. Aussi ne faut-il pas demander l'impossible à la présidence égyptienne et nous lui souhaitons un bon courage. Néanmoins, toutes les COP sont utiles et permettent d'avancer dans plusieurs secteurs.

Comme la présidence égyptienne le souhaitait, la COP 27 est une COP développement et climat, qui traitera du développement de l'Afrique et de la question récurrente des financements.

Derrière ce sujet, figure toujours celui d'une forme de contrat passé entre l'Afrique et le reste du monde, ou entre l'Afrique et les pays développés. Au-delà du discours – juste – soulignant que l'Afrique n'est pas historiquement responsable de la situation, il s'agit d'examiner ses propositions en termes de captation de carbone – sujet assez présent lors de la pré-COP à Kinshasa –, mais aussi en termes d'efficacité de ses propres actions. Les difficultés d'accès aux financements pour de nombreux projets sont connues, de même que celles liées à une décentralisation trop faible, à un accès aux réseaux pour les énergies renouvelables dans des systèmes très centralisés et qui ne sont pas efficaces. Il existe également des blocages africains à ce développement.

Que peut mettre l’Afrique sur la table des négociations ? Vers quel contrat peut-on aller ? Ce qui n’enlève rien à la nécessité d’augmenter les financements en provenance des pays les plus développés.

La deuxième question porte sur la convergence des trois COP qui se tiennent, pour la première fois depuis longtemps, la même année. En effet, la COP 15 sur la lutte contre la désertification s’est déroulée à Abidjan, la COP 27 sur les changements climatiques va se tenir à Charm el-Cheikh avant la COP 15 sur la biodiversité à Montréal. L’idée d’une nécessaire convergence entre ces trois COP, nées des trois conventions signées lors du Sommet de la Terre de Rio, était présente ces dernières années, mais on tarde à en voir la réalisation.

Lors de la COP 27, quels seront les actes concrets afin de parvenir à cette convergence et d’intégrer davantage les enjeux de biodiversité dans les stratégies climat ?

Enfin, ma dernière question s’adresse à l’ambassadeur français. En dépit du contexte de crise économique, les pays occidentaux ont-ils conscience qu’ils devront mettre plus d’argent sur la table ou se montrent-ils très prudents en termes d’engagements financiers ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – L’ONU ainsi que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge appellent à se préparer aux vagues de chaleur à venir pour éviter un nombre important de morts et gérer l’exode de régions entières. Dans cette perspective, que peuvent apporter les mécanismes techniques des accords internationaux ?

**M. Joël Bigot.** – Les tensions sur les approvisionnements en énergie mettent en évidence la responsabilité climatique des pays en guerre, car cette situation nous pousse à prendre des décisions politiques qui ont des impacts sur le climat. Nous construisons un central méthanière au large du Havre afin d’importer du gaz de schiste, et nous allons remettre en fonctionnement des centrales à charbon. La COP27 soulignera-t-elle que les conflits causent des régressions, y compris sur le plan climatique ?

Par ailleurs, lorsqu’on leur parle d’atténuation, les pays en voie de développement, qui sont peu émetteurs de gaz à effet de serre et ont parfois besoin des énergies fossiles pour se financer, interprètent souvent cela comme une provocation. Le Congo dispose par exemple des nappes pétrolières importantes.

Pensez-vous que la COP pourra faire avancer les choses, ne serait-ce qu’en pointant les responsabilités et les clivages ?

**M. Gilbert Favreau.** – Monsieur Youssef, vous avez évoqué l’organisation d’un atelier portant sur le genre. Quel est le lien avec le climat ?

**M. Fabien Genet.** – Dans le cadre de la COP26, la République démocratique du Congo (RDC) avait signé un accord de 500 millions d’euros l’engageant à préserver ses forêts. Mais fin juillet, le gouvernement congolais a lancé un appel d’offres pour l’octroi de droits à l’exploitation de 27 champs pétroliers et de 3 champs gaziers, pour un gain potentiel d’un montant total de 640 milliards d’euros.

Au-delà des mots, pensez-vous que la COP27 sera en mesure de résoudre l’équation financière ?

**M. Alaa Youssef.** – L'Égypte a fait de l'aide à l'Afrique une des priorités de cette COP. Alors que le continent africain n'est responsable que de 3 % des émissions, il est le plus touché par le dérèglement climatique. Au-delà des contributions déterminées au niveau national (CDN) qui ont été annoncées par plusieurs pays, les pays africains ont lancé plusieurs initiatives pour encourager l'adaptation, telles que les « budgets verts ».

S'agissant de l'aspect diplomatique, nous allons effectivement nous efforcer de nous adresser à tous les pays et d'accommoder tout le monde dans le contexte international délicat que nous connaissons. La diplomatie égyptienne est connue pour sa capacité à trouver des compromis. Nous allons essayer de proposer des solutions équilibrées et encourager les grandes puissances à honorer leurs engagements déjà pris.

Comme c'était le cas pour les précédentes COP, une zone sera réservée aux protestataires. Par ailleurs, la société civile sera représentée et participera activement aux travaux.

Enfin, les questions relatives au genre sont toujours débattues durant les COP, comme d'ailleurs dans toutes les instances onusiennes et internationales. Le gouvernement égyptien accordant beaucoup d'importance à la question de l'émancipation des femmes, il a décidé de consacrer une journée entière aux travaux sur le genre.

**M. Stéphane Crouzat.** – Les questions d'équité et de juste répartition des responsabilités historiques sont des sujets qui montent dans les négociations climatiques. L'Inde, notamment, est responsable de 7 % des émissions mondiales, mais elle n'émet que 1,6 tonne d'émissions de gaz à effet de serre par habitant, tandis qu'aux États-Unis, les émissions par habitant sont à peu près dix fois supérieures. Alors que les pays développés ont dépensé 2 500 gigatonnes depuis les débuts de l'ère industrielle pour leur développement, l'Inde les appelle à faire un effort pour qu'elle puisse elle aussi bénéficier d'une part de ce gâteau et ainsi, se développer.

Une étude de Climate Action Tracker montre que les États-Unis sont responsables d'environ un quart des émissions historiques mondiales, et que la responsabilité historique de la Chine, qui s'élève à 11 % des émissions historiques mondiales, ne cesse de prendre de l'importance à mesure que les émissions des pays développés diminuent. Le Brésil et l'Inde sont quant à eux respectivement responsables de plus de 4 % des émissions historiques mondiales. Ce sujet n'est donc pas aussi univoque que l'on pourrait croire.

J'en viens aux demandes légitimes de certains pays en développement, en particulier d'Afrique, qui souhaitent développer leurs ressources fossiles. Nous avons entamé des discussions avec le Sénégal pour imaginer un développement reposant à la fois sur le gaz et sur les énergies renouvelables. Les pays en développement ont bien conscience que les énergies fossiles ne sont pas des énergies d'avenir. De fait, il est de plus en plus difficile de financer l'ouverture d'une centrale à charbon, car les investisseurs considèrent qu'il s'agit déjà d'une énergie du passé.

Si certains pays peuvent faire appel à leurs énergies fossiles dans le cadre d'une transition réfléchie et inscrite dans une trajectoire de réduction des émissions à un horizon déterminé, comme c'est le cas du Sénégal, il faut que ces pays développent de manière massive leurs énergies renouvelables, qui sont d'ailleurs les moins chères aujourd'hui. Les coûts de production de l'énergie solaire ont diminué de 89 % au cours de la dernière décennie.

J'ai été interrogé sur la contradiction qui semble exister entre les annonces des pays industrialisés sur la nécessité de décarboner et la réalité. La France a certes rouvert une centrale à charbon dans un contexte très difficile d'approvisionnement énergétique, mais cette réouverture est temporaire et les émissions qui en découleront sont compensées par des actions de compensation.

À moyen et long termes, la France et l'Union européenne sont déterminées à effectuer cette transition énergétique. La crise que nous connaissons ne fait que nous encourager dans ce sens.

Cette année se tiendra également la Conférence de l'ONU sur la biodiversité, qui permet de fixer un cadre stratégique pour les prochaines années. En lien avec cet événement, nous avons lancé avec le Costa Rica la Coalition de la haute ambition pour la nature et les peuples, qui vise à la constitution par chaque pays d'espaces protégés sur les terres et les mers qui sont de son ressort.

Je rappelle enfin que l'Agence française pour le développement (AFD), dont toutes les actions sont alignées sur les objectifs de l'accord de Paris, consacre la moitié de ses financements à des actions pour le climat, que ce soit pour l'adaptation ou pour l'atténuation.

J'évoquerai enfin le projet emblématique de la Grande muraille verte, qui vise à restaurer les sols et à développer les emplois sur toute la bande sahélienne pour stopper la progression du désert. Ce projet porté par le Président de la République est doté d'un financement de 12 milliards d'euros.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Messieurs les ambassadeurs, je vous remercie pour ce moment d'échange fécond et important.

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

*La réunion est close à 11 h 15.*

**Mercredi 9 novembre 2022**

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

### **Enjeux de la COP15 Biodiversité - Audition de Mme Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée à l'environnement**

**M. Didier Mandelli, président.** – Madame l'ambassadrice, mes chers collègues, à moins d'un mois d'une COP15 biodiversité décisive, maintes fois repoussée depuis deux ans en raison de la « stratégie zéro Covid » de la Chine, pays organisateur, nous sommes heureux de vous accueillir pour faire le point sur les ambitions et les stratégies portées par la France afin d'aboutir à un cadre mondial ambitieux et transformateur pour protéger et restaurer la nature.

Cette COP biodiversité marque un moment charnière : les 196 parties à la Convention sur la diversité biologique auront la lourde et impérieuse tâche de définir le nouveau cadre mondial pour la préservation de la biodiversité, à un moment où les pressions qui s'exercent sur le vivant n'ont jamais été aussi fortes. Le rapport de l'IPBES de 2019

– souvent présenté comme le GIEC de la biodiversité – a alerté sur le fait que « *la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l’histoire humaine* » et que « *le taux d’extinction des espèces s’accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier* ». Selon le rapport *Planète vivante 2022*, établi par le Fonds mondial pour la nature (WWF), « *entre 1970 et 2018, la taille moyenne des populations de vertébrés sauvages a décliné de 69 %* ». En moins d’un demi-siècle, les effectifs de plus de 32 000 populations de mammifères, d’oiseaux, d’amphibiens, de reptiles et de poissons ont chuté des deux tiers, soit un rythme de 100 à 1 000 fois supérieur au taux naturel d’extinction. C’est une disparition à bas bruit, moins visible et perceptible que le changement climatique, mais dont les effets sur les écosystèmes et l’économie n’en sont pas moins colossaux.

Les causes de cette perte de biodiversité sont désormais identifiées au regard de l’évolution des savoirs scientifiques relatifs aux dynamiques des espèces : les changements d’usage des terres ; la surexploitation des ressources et la déforestation ; le changement climatique ; la pollution des eaux, des sols et de l’air et les espèces exotiques envahissantes.

Afin de lutter efficacement contre l’érosion de la biodiversité, il faut lutter contre chacune des pressions qui s’exercent sur les écosystèmes dans le cadre d’actions cohérentes et coordonnées, en visant autant que possible les mesures génératrices de cobénéfices pour le climat et la biodiversité. En 2021, le GIEC et l’IPBES ont d’ailleurs produit pour la première fois un rapport commun sur la biodiversité et le changement climatique, qui soulignait notamment que la limitation du réchauffement climatique pour assurer un climat habitable et la protection de la biodiversité sont des objectifs synergiques.

Nous devons être ambitieux face à cette urgence environnementale, mais également réalistes et pragmatiques : aucun des objectifs d’Aichi, fixés il y a une décennie pour enrayer la perte de biodiversité d’ici 2020, n’a été atteint. Ce triste constat ne doit pas conduire à l’inaction, mais à la définition d’un cadre qui fait l’objet d’un meilleur suivi, avec des évaluations régulières et des cibles partagées. Il faut fixer des objectifs qui permettent d’inverser la tendance, mais en aidant les pays pour qui la marche pourrait être trop haute. C’est tout l’intérêt de la diplomatie environnementale et le rôle des COP que de fixer un cap, de partager les instruments de navigation et de faire face ensemble aux tempêtes.

À ce titre, j’aimerais vous interroger sur la lecture que vous faites des relations internationales à l’aune des ambitions en matière de biodiversité, notamment sur le rôle de la Chine et des États-Unis, et à la suite des changements électoraux intervenus récemment, au Brésil, en Grande-Bretagne, en Italie et en Australie pour n’en citer que quelques-uns.

Après avoir rappelé les défis qui se présentent à nous, je vais donner la parole au président du groupe de suivi « Enjeux internationaux-Climat-Environnement-Développement », pour qu’il aborde les enjeux et les mécanismes des négociations internationales sur la biodiversité. Je vous céderai ensuite la parole pour un propos liminaire, tout en rappelant qu’une délégation de notre commission se rendra à Montréal du 11 au 14 décembre prochain dans le cadre de la COP15, composée de Guillaume Chevrollier, Jean-Michel Houllegatte, Denise Saint-Pé et Ronan Dantec.

**M. Ronan Dantec.** – Madame l’ambassadrice, mes chers collègues, le Président vient de dresser un tableau juste des menaces pesant sur la biodiversité et des facteurs contribuant à son érosion, qui ne prête pas à l’optimisme.

Le chiffre sur la diminution du nombre de vertébrés en cinquante ans est très significatif. La fenêtre d'action se rétrécit et il est nécessaire de sortir des grands principes et des phrases convenues. La COP doit renforcer l'efficacité des mécanismes d'action.

Au sein du groupe de suivi que j'ai l'honneur de présider, certains de mes collègues ont déjà pu entendre Madame l'ambassadrice. Fin octobre, un certain nombre de responsables de grandes associations de protection de l'environnement, du WWF et de l'UICN ont été entendus. Ils proposent d'aller vers des cibles mieux chiffrées et mieux échelonnées dans le temps. Des évaluations périodiques sur l'état de la biodiversité seront nécessaires.

La France est très engagée en amont de cette COP, notamment pour défendre l'objectif de protection de 30 % des territoires terrestres et maritimes. Chaque pays doit être en mesure de produire des propositions chiffrées, même la Chine, habituellement réticente à prendre des engagements précis et mesurables.

La réforme des financements interroge également, tout comme la convergence avec les financements liés au climat ainsi que le renforcement des méthodes de suivi.

Notre optimisme est donc loin d'être béat. La guerre en Ukraine, les évolutions géopolitiques, les tensions inflationnistes, les crises économiques ne plaident pas pour un accord ambitieux et transformateur. Si la COP a lieu au Canada, c'est toujours la Chine qui la préside. Que cherche-t-elle à travers cette COP ? La déclaration de Kunming, où la COP devait avoir lieu initialement, est-elle encore d'actualité ou déjà dépassée ?

Avec le concept de *One Health*, qui apparaît depuis quelques années et prône une santé unique, humaine, animale et environnementale, la COP devra consacrer un volet de son accord final aux enjeux de santé globale.

**Mme Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée à l'environnement.** – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, merci beaucoup de m'avoir invitée, en compagnie de Virginie Dumoulin de l'Inspection générale de l'environnement au ministère de la transition écologique, avec qui je travaille pour l'ensemble de ces négociations.

La COP15 qui se tiendra à Montréal en décembre a lieu dans le cadre de la Convention sur la biodiversité, une des trois conventions établies à Rio en 1992, avec la Convention sur le climat et la Convention sur la désertification.

Cette Convention repose sur trois piliers : la préservation et la conservation de la nature ; l'utilisation durable des ressources tirées de la nature et le partage des avantages de l'exploitation des ressources génétiques.

À la différence de la COP climat qui se réunit chaque année, la Convention sur la biodiversité a lieu tous les deux ans. L'objectif de la négociation prévue à Montréal est d'établir un cadre décennal, qui succède aux objectifs d'Aichi, qui n'ont pas été atteints ainsi que l'a rappelé le président. Depuis 2010, la biodiversité se dégrade. Des chiffres et des rapports, dont celui de WWF en témoignent.

La dégradation de la biodiversité est liée à cinq causes : le changement d'usage des terres et des mers dû à l'emprise de l'agriculture et de l'urbanisation ; la surexploitation des espèces sauvages avec pour marqueur le plus évident la surpêche ; le changement

climatique, dont l'impact sur la biodiversité est de plus en plus important ; la pollution chimique et les espèces exotiques envahissantes.

Le cadre doit se pencher sur chacune de ces causes. Selon les experts, le cadre défini à Aichi a échoué faute de mécanismes d'accompagnement des cibles, de rapportage, de *stock-taking* ou encore d'état des lieux chemin faisant. Ces mécanismes devraient désormais être inclus dans le cadre mondial.

La question financière est centrale : les pays en développement trouvent, à juste titre, que les mesures liées à la biodiversité sont onéreuses. Un soutien plus volontariste des pays développés sera nécessaire.

Le premier objectif du cadre concerne la réduction des menaces pesant sur la biodiversité avec pour cibles : la conservation, notamment avec la protection de 30 % des terres et des océans - la France et le Costa Rica ont initié une coalition pour la Haute ambition pour la nature et les peuples (HAC) qui compte 110 pays et 5 nouveaux pays ont adhéré lors de la COP27 à Charm el-Cheikh ; l'interdiction du commerce et de l'utilisation des espèces sauvages ; les espèces exotiques envahissantes ; la réduction de la pollution ; le lien entre le changement climatique et la biodiversité.

La deuxième série de cibles se rapporte à la conservation et à l'utilisation durable des ressources notamment *via* une pêche et une gestion durable des systèmes productifs. En matière d'agriculture, la France et l'Union européenne plaident pour un développement des pratiques respectueuses de l'environnement. Autant de points qui ne font pas non plus l'unanimité parmi les États parties à la Convention sur la diversité biologique.

Le troisième objectif est lié à l'accès et au partage des avantages issus des ressources génétiques, le DSI. Le génome des ressources génétiques a été numérisé. Ces ressources ne sont pas soumises à des redevances pour leur utilisation, ce que les pays en développement trouvent injuste. Les pays développés pensent qu'il est nécessaire que la recherche puisse poursuivre son travail. Les pays africains ont d'ores et déjà annoncé que sans solution sur ce sujet, il n'y aurait pas d'accord à Montréal.

Un dernier objectif a trait aux moyens mis en œuvre avec une diminution des subventions et une augmentation des financements.

Comme pour l'Accord de Paris, les plans sur la biodiversité devront être élaborés de la façon la plus homogène possible, afin d'être compilables et comparables. À la différence de ce qui existe actuellement, le processus de *reporting* devra utiliser des indicateurs similaires. Un processus d'état des lieux à mi-chemin devra être réalisé d'ici à 2030, afin de permettre un renforcement de l'ambition si l'état d'avancement est insuffisant. Ce qui figurait dans l'Accord de Paris deviendra donc la norme minimum.

La France et l'Union européenne souhaitent un cadre ambitieux. Le texte et les négociations ont été préparés pour un dernier tour de négociations durant la première semaine de décembre. Les ministres prendront ensuite le relais pour le segment de haut niveau afin de trancher les aspects les plus complexes.

La France et l'Union européenne insistent pour que figurent dans le texte : l'augmentation de la surface des écosystèmes naturels, leurs connectivités et leur intégrité ; le taux et le risque d'extinction des espèces ainsi que la diversité génétique des espèces.

La France souhaite également que la vision du cadre pour 2030 soit claire et communicable. Il est proposé *a minima* : d'arrêter et d'inverser le déclin de la biodiversité - certains pays estimant qu'inverser ce mouvement en huit ans est impossible ; la protection de 30 % des terres et des mers ; la restauration de 3 milliards d'hectares de terres dégradées ; une réduction quantifiée des risques et des usages liés aux pesticides et aux engrais ; une augmentation des pratiques agroécologiques ; un point sur les flux financiers - en dehors du montant transféré du Nord vers le Sud, un alignement des flux financiers avec les acteurs privés ou publics dans le monde est nécessaire. L'article 2C de l'Accord de Paris indiquait déjà que les flux financiers devaient être alignés avec une trajectoire compatible avec ledit accord. Cet article a impacté les développements européen et français, privés comme publics ; une obligation pour les entreprises de faire connaître leur impact et leurs dépendances en matière de biodiversité ; une mobilisation de l'ensemble des sources de financement.

Les pays en développement souhaitent que le DSI, c'est-à-dire l'accès et le partage des avantages issus des ressources numériques, soit pris en compte et qu'un financement plus important soit mis en œuvre du Nord vers le Sud.

Où en est-on aujourd'hui ? Je dirais que nous sommes encore assez loin de l'atteinte d'un accord ambitieux. Montréal n'est pas une promenade de santé, mais une véritable négociation, qui peut réussir, mais également échouer. Les forces en présence à la COP15 et les exigences de chacun sont très complexes. Un certain nombre de pays, à l'image du Brésil, sont peu ambitieux et peu aidants sur le sujet de la biodiversité. Le Brésil a beaucoup pesé dans les négociations pour diminuer la plupart des objectifs tout en demandant d'importants financements supplémentaires.

Une alliance des pays du Sud, en particulier l'Afrique et quelques pays d'Amérique latine, demande la création d'un fonds mondial en matière de biodiversité, comme il en existe sur le climat. La plupart des pays donateurs sont contre dans la mesure où il existe déjà le fonds mondial pour l'environnement, récemment augmenté, et dont une part importante est consacrée à la biodiversité.

Les pays du Sud plaident pour que les pays développés leur transfèrent 100 milliards par an. Actuellement, l'ensemble de ces transferts est de 6 milliards. Le fossé est important et les pays donateurs sont dans l'incapacité de répondre à cette demande.

De nombreuses solutions sont proposées pour le DSI venant compliquer le protocole de Nagoya, difficilement mis en œuvre au niveau national.

La guerre en Ukraine a ravivé les tensions géopolitiques, réduisant les marges de manœuvre des pays donateurs. Le renchérissement des prix agricoles n'incite pas à plus d'ambition en matière d'agroécologie. La mobilisation politique sur la biodiversité n'est pas au niveau de la mobilisation en matière climatique, sauf peut-être en France et en Europe.

Les résultats des élections au Brésil ne changent pas la donne. Le président Lula, même s'il est plus ambitieux en matière environnementale, ne modifiera pas le rôle que le Brésil entend jouer en tant que porte-parole des pays non alignés.

Les États-Unis ne font pas partie de la convention sur la biodiversité, ce qui complique les choses pour l'Europe, qui se retrouve en première ligne, regardée comme un



« vilain donneur de leçons ». Des coalitions de pays ambitieux se créent néanmoins, y compris avec des pays d'Amérique latine qui ne sont pas alignés avec le Brésil.

Concernant la mobilisation des ressources financières, la France a anticipé la COP15 en doublant son financement en matière de biodiversité à travers l'*Agence française de développement* (AFD), et en augmentant de 40 % sa contribution au Fonds pour l'Environnement mondial (FEM).

Actuellement, seuls 17 % des territoires sont protégés dans le monde. L'accompagnement vers les 30 % devrait se faire *via* la Coalition de la haute ambition qui s'est dotée d'un secrétariat et pourra proposer des appuis en matière de formation, d'assistance technique, mais aussi de financement en mettant en relation les pays ambitieux et les donateurs prêts à les financer.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Merci pour votre intervention. Nous souhaitons tous que la COP15 soit utile pour la biodiversité. Son érosion a des incidences très significatives sur le plan économique, avec des services écosystémiques perturbés et une dégradation du bien-être des populations. La valeur des services rendus par la nature pour l'air, l'eau, l'alimentation est évaluée à 125 000 milliards de dollars par an, soit un montant supérieur au PIB mondial. Selon le Forum économique mondial, près de la moitié du PIB à l'échelle de la planète est lié à la biodiversité, autrement dit à des écosystèmes en bonne santé et à même de fournir des services comme une eau de qualité, la pollinisation des cultures ou la lutte contre les ravageurs de cultures. Ceci posé, pensez-vous qu'il soit possible de faire entrer ces paramètres dans les négociations, dans le cadre d'éléments de langage qui puissent parler au plus grand nombre ? La biodiversité souffre de l'absence d'indicateur composite permettant d'appréhender la gravité et la rapidité de son érosion. Que pensez-vous des approches consistant à convertir les bénéfices induits par la biodiversité en termes monétaires ?

Pour rester sur les mécanismes financiers, où en est la réforme des subventions néfastes pour la biodiversité ? Selon une étude publiée en février 2022 par *Business for nature*, au moins 1 800 milliards de dollars de subventions publiques, soit 2 % du PIB mondial, sont à l'origine chaque année de destructions d'écosystème et d'extinction d'espèces. Comment inverser la tendance ? La COP15 est-elle l'enceinte pertinente pour négocier un cadre d'aides publiques plus favorables à la biodiversité ?

Par ailleurs, le climat et la perte de biodiversité sont devenus des risques systémiques intégrés au modèle financier. L'importance des modèles prévisionnistes a conduit les institutions financières à se doter d'indicateurs de performances climatiques et environnementales. Quels mécanismes complémentaires permettraient selon vous d'améliorer l'empreinte environnementale des outils et supports financiers, afin d'accélérer la transition vers une finance plus durable et engagée pour la nature et le climat ?

**Mme Sylvie Lemmet.** – L'un des problèmes les plus dirimants pour la protection de la biodiversité est qu'il n'existe pas d'éléments de langage fédérateurs, à l'instar des deux degrés pour le climat ou d'une tonne de carbone. La biodiversité est composite et parle difficilement au plus grand nombre.

La mission clé de la COP15 consiste à diminuer et inverser la tendance en matière de biodiversité, *via* le partage d'indicateurs compris du plus grand nombre et la mise au point d'une définition claire de ce qu'est une économie bénéfique pour la nature (*nature-positive*

*economy*). Pour cela, nous souhaitons que plusieurs indicateurs soient adoptés. Certains existent déjà, d'autres restent encore à construire. La France a néanmoins toujours défendu la nécessité d'adopter des cibles même sans indicateurs, quitte à ce que ceux-ci soient ensuite ajoutés. Nous demanderons un mandat afin de continuer à négocier et adopter des indicateurs au cours des deux années suivant la COP15. La finalisation du cadre avec l'ensemble des indicateurs clés aura probablement lieu lors de la COP16.

Traduire la biodiversité sur le plan monétaire semble complexe. Pour intégrer cet aspect dans des normes comptables, une mesure unique de la valeur biodiversité devrait être prise en compte. Or il en existe plusieurs, dont celle développée par la Caisse des dépôts sur la biodiversité, fondée sur la prise en compte du nombre d'espèces moyen par hectare. Des études donnent déjà une valeur à la biodiversité, mais tant qu'un indicateur unique ne sera pas reconnu par tous et intégré dans des modèles standardisés, il sera difficile de comptabiliser la biodiversité dans le PIB. Depuis Aichi, le cadre de négociation vise à ce que la biodiversité soit intégrée dans les comptes publics. La commission de la comptabilisation des Nations unies a formulé des recommandations sur le sujet, mais celles-ci ne sont pas appliquées.

Un différend sur les chiffres existe aussi en matière de réforme des subventions néfastes. *Business for Nature* évoque 1 800 milliards de dollars, l'OCDE 800 milliards. Il s'agit pour les deux tiers de subventions aux énergies fossiles, néfastes également pour le climat. Les autres subventions concernent la pêche et l'agriculture. L'Europe a connu une diminution de l'ensemble de ces subventions, mais certains pays refusent de les réduire pour des raisons sociales.

L'un des points essentiels de la mise en œuvre du cadre de la COP15 dépendra de la façon dont les grandes banques multilatérales de développement prendront en compte le sujet. La biodiversité doit être incorporée dans l'ensemble des choix publics. Seules les grandes banques pourront accompagner les pays dans des réformes de politique publique, surtout pour les pays du Sud.

**M. Éric Gold.** – La destruction de la biodiversité s'accélère et représente une catastrophe globale pour la planète avec des impacts sur tous les continents et territoires. Même s'il existe une volonté politique plus affirmée, beaucoup de chemin reste à parcourir. En France, un certain nombre de dispositifs permettent aux régions, aux départements, aux EPCI d'être des acteurs importants dans la limitation de la perte de biodiversité. Une stratégie nationale vise à couvrir 30 % du territoire par des aires protégées. Cette stratégie associe peu les élus locaux. Les espèces à prendre en compte sont proposées par le Muséum d'histoire naturelle. Le ministère de l'écologie se charge du programme d'actions et la Dreal coordonne. Les élus locaux sont pourtant les maillons indispensables à la réussite d'une stratégie qui se décline sur le terrain. Ne pensez-vous pas que toute stratégie nationale ne peut fonctionner que si elle associe pleinement, y compris dans sa définition, les acteurs de terrain que sont les maires ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Les banques européennes n'ont pas infléchi leurs financements aux énergies fossiles, mais plutôt que les flux, je voudrais évoquer les stocks. Selon le rapport de l'Institut Rousseau, sorti l'année dernière, les banques ont accumulé des centaines de milliards d'actifs financiers liés à l'exploration, l'exploitation, mais aussi le transport du charbon, du pétrole et du gaz. Les 11 principales banques européennes détiennent 530 milliards d'euros d'actifs fossiles, soit 95 % de leurs fonds propres. La dévalorisation de ces actifs détenus pourrait produire d'importantes turbulences, voire générer une nouvelle crise financière à l'image de celle des *subprimes*. Des travaux sont-ils en cours pour imaginer,

notamment au niveau européen, un mécanisme ou une structure de défaisance qui permettraient de « dissoudre » ces actifs ?

**Mme Angèle Prévile.** – L'une des causes de la baisse drastique de la biodiversité est la pollution, notamment chimique et plastique. Plastique dans l'estomac des cétacés, substances chimiques dans les sols, présence de DDT et PFAS, qualifiés de polluants éternels, chez les ours polaires, les raisons de la baisse de la biodiversité sont documentées.

Les composants chimiques étant déjà présents dans la nature, baisser leurs indicateurs ne sera pas forcément efficace. La sixième limite planétaire a été dépassée avec l'arrivée exponentielle de nouvelles entités chimiques dans l'environnement. Ce problème doit être pris en compte. Tout comme celui des microplastiques qui se retrouvent partout, des eaux de l'Arctique au sommet de l'Everest.

**Mme Nadège Havet.** – Dans un entretien croisé publié dans *Ouest France* récemment, Nadia Ameziane et Guillaume Massé, respectivement cheffe et directeur adjoint de la station marine de Concarneau, évoquent une sixième extinction, mais soutiennent qu'une action est encore possible à l'approche de la COP15. La rapidité des changements dans les océans dépasse les estimations du GIEC. Le réchauffement climatique a un impact sur la faune et la flore en particulier sur des organismes comme les huîtres et les moules et leurs cycles reproductifs. Avec la montée des eaux, certaines étendues d'eau douce seront à l'avenir en contact avec les océans.

La question des financements sera au cœur des enjeux de la COP15 et leur alignement sur les objectifs en matière de protection de la biodiversité sera déterminant. Il est nécessaire d'accentuer la pression sur les banques publiques de développement. Qu'est-il prévu sur ce point ?

**M. Joël Bigot.** – Vous indiquez que les indicateurs clés ne sont pas évidents à construire pour l'ensemble des pays. Leur finalisation est prévue à la COP16. Quelles pistes la France envisage-t-elle ? Pouvez-vous expliquer les programmes de préservation positive pays par pays ? Récemment évoqués par le Président de la République, ces contrats pourraient être finalisés par le *One Forest Summit* au Gabon en 2023.

Une réflexion internationale existe-t-elle pour placer les politiques de préservation de la biodiversité au-dessus des turbulences politiques ? Certains pays ont la taille d'un continent et peuvent faire basculer l'écologie mondiale. Envisagez-vous la mise en place de mécanismes qui, tout en conservant la souveraineté des pays, s'imposeraient au nom de l'intérêt supérieur de la planète en ne permettant pas de défaire ce qui a été mis en place ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Avec plusieurs de mes collègues, nous nous sommes rendus en mission au Costa Rica, pays qui, depuis la fin des années 1940, comptabilise la biodiversité. La France pourrait appliquer les mêmes critères, même si leur transposition doit tenir compte des choix collectifs de chaque pays : au Costa Rica, le critère de réussite porte sur le fait que personne n'habite plus dans le parc national de Cahuita, ce qui nous interroge.

**Mme Marta de Cidrac.** – Votre silence en tant qu'ambassadrice de l'environnement par rapport à la coupe du monde de football au Qatar interpelle de plus en plus mes concitoyens dans les Yvelines. Le Président a eu des mots forts lors de la COP27, mais la diplomatie environnementale est peu présente sur cet événement qui a pourtant un véritable impact sur la biodiversité et le climat.

**Mme Sylvie Lemmet.** – Concernant les aspects financiers en matière climatique comme de biodiversité, il est très difficile d’obtenir des chiffres uniques et consolidés, mais quoi qu’il en soit, ceux-ci sont effrayants.

Lors de la COP21, la première coalition de parties prenantes privées portait sur la diminution des actifs fortement carbonés. Se défaire d’un certain nombre de ces actifs permettait de s’acheter une vertu, mais ces actifs étaient rachetés par d’autres consortiums moins regardants. Le vrai sujet n’est donc pas d’arrêter les hydrocarbures, car nous en avons encore tous besoin, mais de planifier une trajectoire qui permettra de s’en passer d’ici à 2050, date à laquelle l’engagement a été pris de parvenir à la neutralité carbone. Une entreprise produisant des hydrocarbures qui se tourne vers les énergies renouvelables est vertueuse. L’Ademe a réalisé un très bon travail de méthodologie afin de prodiguer des conseils aux entreprises pour imaginer une pente de décroissance en lien avec les technologies existantes dans leurs domaines. Il est important pour les institutions financières d’accompagner les entreprises sur ce chemin. Cela ne signifie pas se défaire de l’ensemble des entreprises possédant des actifs carbonés, mais s’assurer que ces entreprises projettent bien de diminuer ces actifs. Les banques, les fonds de pension et les investisseurs se sont lancés dans cette démarche. Pour les y encourager, la Banque de France a mis en œuvre à travers l’Autorité des marchés financiers (AMF) et l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), des « *stress tests* climatiques » qui étudient l’impact pour les banques en termes de risques physiques et de risques de transitions. Les banques doivent incorporer le fait que les politiques publiques vont évoluer, sans oublier de tenir compte du risque réputationnel. Ces aspects sont actuellement mis en œuvre sur le climat et pour la première année l’ACPR se penche sur la biodiversité.

Sur les banques de développement, l’AFD a mis en place une méthodologie pour comptabiliser l’impact en matière de biodiversité. Le financement de la biodiversité rencontre des problèmes de méthodologie. L’AFD possède un réseau mondial de banques publiques travaillant sur ce sujet. Les grandes banques multilatérales s’y intéressent depuis peu mais sont encore dans l’incapacité de quantifier leurs financements en matière de biodiversité. Bruno Lemaire a envoyé une lettre au président de la banque mondiale pour lui demander ces chiffres avant la COP15, ce qui ne sera pas possible.

**Virginie Dumoulin.** – La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) a été adoptée en mars 2021 et sera révisée à l’issue de la COP15, notamment pour y intégrer les nouveaux indicateurs. La stratégie nationale des aires protégées s’intègre dans la stratégie nationale pour la biodiversité. L’objectif de couverture de 5 % des eaux territoriales en Méditerranée sous protection forte a été ajouté par le Président de la République, ainsi que la création d’un parc national consacré aux zones humides.

Ces deux stratégies ne pourront pas être mises en œuvre sans une déclinaison territoriale fine. Les régions sont chefs de file en matière de biodiversité. Depuis la loi dite « 3DS », elles sont chargées de l’animation du réseau terrestre Natura 2000. Le département est la seule collectivité à disposer d’une ressource fiscale dédiée, *via* une part de la taxe d’aménagement pour les espaces naturels sensibles qui sont en passe de devenir des aires protégées. Les EPCI ont des compétences en matière de biodiversité. Il existe un réel besoin de déclinaison territoriale. L’État ne réussira pas seul la SNB ni la stratégie nationale des aires protégées.

Concernant les indicateurs, la cible 7 vise la réduction des pollutions évoquées par la sénatrice Angèle Prévaille. L’Union européenne défend une cible chiffrée, notamment sur

les nitrates, dont nous souhaitons qu'ils soient réduits de 50 % à l'échelle de la planète d'ici à 2030. Une cible existe également sur les pesticides, dont la seule réduction volumétrique de 50 % ne permettra pas d'éviter les impacts forts sur la biodiversité. Il est nécessaire de travailler sur les usages et sur les risques. Le sujet du plastique est également compris dans la cible 7, suggérant une élimination totale d'ici à 2030. Un travail est mené avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture afin de définir un indicateur commun à l'échelle de la planète pour les pesticides et que la cible de moins 50 % soit fixée même si l'indicateur n'existe pas encore.

L'un des objectifs est d'accroître de 20 % la surface des espaces naturels de la planète et d'arrêter la destruction des espèces d'ici à 2050. La liste rouge de l'UICN constitue déjà un indicateur.

**Mme Sylvie Lemmet.** – Le Costa Rica a connu une importante perte de biodiversité jusque dans les années 2000. Depuis lors, ce pays a reconquis l'ensemble de sa biodiversité perdue. L'objectif de la France n'est néanmoins pas d'avoir des parcs sans population. Un certain nombre d'ONG estiment d'ailleurs que la préservation de 30 % de la planète fait courir un risque aux populations autochtones des parcs, alors qu'elles sont en mesure de mieux préserver la biodiversité des endroits sensibles.

Un mécanisme qui s'imposerait à tous les pays sans renoncement à une part de souveraineté n'existe pas. C'est le drame de la gouvernance actuelle des biens mondiaux, qui demanderait que soit imposée à tous les pays une trajectoire climatique commune. Kyoto n'a pas fonctionné. La méthode mise en place avec l'Accord de Paris a aussi ses limites. Seule la convention Cites portant sur le trafic d'espèces protégées peut imposer des mesures et appliquer des sanctions.

**M. Jacques Fernique.** – Le chef d'orchestre à Montréal est la Chine. Quel est son objectif ?

**Mme Sylvie Lemmet.** – La Chine n'a pas exercé jusqu'à récemment une présidence très active. Il est compliqué pour un pays posant des restrictions en termes de circulation de jouer un rôle d'entremetteur. La Chine est plus à l'aise dans les relations bilatérales que dans les enceintes multilatérales. Son objectif est d'aboutir à un compromis le plus réaliste possible à Montréal, tenant compte des positions des pays ambitieux et des autres. Il est probable que la Chine exerce son plein pouvoir de présidence lors de la COP.

**M. Didier Mandelli.** – Merci pour cet échange riche et fructueux.

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

## **Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits relatifs aux transports aériens - Examen du rapport pour avis**

**M. Didier Mandelli, vice-Président de la Commission.** – Mes chers collègues, nous entamons aujourd'hui l'examen du premier avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023 consacré aux crédits relatifs aux transports aériens, sur le rapport de notre collègue Évelyne Perrot. Cette séquence comprendra l'examen de neuf rapports pour avis, que les rapporteurs budgétaires de notre commission présenteront cette semaine et les deux

suyvantes. Cette année, parmi la priorité de nos missions régaliennes, la transition écologique est affichée comme un axe prioritaire des pouvoirs publics. Le budget est un acte fort dans lequel la Nation affirme ses priorités et détaille les moyens qu'elle consacre à l'atteinte des objectifs qu'elle se fixe. Le budget doit donc être lisible et refléter les choix du législateur et les choix politiques formulés depuis le début de ce nouveau quinquennat. Il est en effet impératif d'allouer les moyens budgétaires et humains à la bonne mise en œuvre des ambitions environnementales, faute de quoi elles resteraient un vœu pieux. Les rapporteurs ne manqueront pas de nous livrer leur analyse à cet égard.

La maquette budgétaire devient chaque année de plus en plus complexe et ne facilite pas l'analyse. Cette année encore, les crédits alloués aux missions que nous examinons traditionnellement doivent se lire en croisant de missions ponctuelles avec la fin des crédits de paiement alloués à la mission Plan de relance et les crédits intégrés au sein du plan Investir pour la France de 2030, qui remplace la mission Investissement d'avenir. Les crédits concernent parfois plusieurs missions avec des dotations croisées.

Pour la troisième année consécutive, le PLF 2023 comporte en annexe un rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. Ce document vise à compiler les informations disponibles sur les moyens consacrés aux politiques environnementales. Il est regrettable que cette année encore ce rapport ait été remis tardivement. Il a seulement été diffusé par les services de Bercy le 10 octobre dernier, soit le lendemain du début de la discussion budgétaire en séance publique à l'Assemblée nationale.

Ce document montre que près de 13 % des dépenses inscrites au projet de loi de finances ont un impact sur l'environnement (9,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022). Mais la très grande majorité des dépenses concerne en réalité les boucliers tarifaires gaz et électricité contribuant à un brunissement marqué du budget de l'État.

La crise énergétique que nous subissons montre à quel point la transition climatique est dépendante de facteurs socio-économiques. Le contexte économique difficile ne facilite donc pas le mouvement en faveur du verdissement de notre économie. La mission écologie illustre bien cette ambivalence. Le montant des dépenses défavorables à l'environnement a augmenté de 25 % tandis que le montant des dépenses qui lui sont favorables a baissé de 11 %, ce qui représente, au total, un effet ciseau important.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis sur les crédits relatifs au transport aérien.** – Pour la troisième année consécutive, j'ai le plaisir de vous présenter le fruit de mes travaux préparatoires en ma qualité de rapporteur pour avis du projet de budget alloué aux transports aériens, qui porte sur les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». De manière sous-jacente, plus de 100000 emplois sont englobés dans le secteur aérien, 260000 dans la construction aéronautique et spatiale et, indirectement, le transport aérien constitue une composante essentielle du tourisme et contribue au rayonnement international de notre pays.

Je vous sou mets une analyse placée sous le signe de l'efficacité, à travers cinq thèmes principaux (trois D et deux I) : désendettement, décarbonation, désenclavement, innovation et insonorisation.

Tout d'abord, ce budget annexe avoisine, dans la lignée des précédents, 2,5 milliards d'euros en dépenses et en recettes à structure constante. Il représente un effectif d'environ 10000 personnes et il doit rembourser une dette qui atteint 2,7 milliards d'euros.

L'effondrement du trafic aérien en 2020 et 2021 avait provoqué, par ricochet, celui des recettes du budget annexe essentiellement prélevées en contrepartie des services de navigation aérienne. L'endettement avait alors compensé les pertes de recettes.

L'ampleur de la reprise du trafic aérien en 2022, qui se situe à plus de 80 % du niveau de 2019, a excédé les prévisions estimées l'an dernier à 70 %. La forte reprise du trafic et des recettes a permis, dès 2022, de diminuer plus fortement que prévu le recours à l'emprunt. Les crédits pour 2023 soumis à notre approbation prévoient d'entamer une trajectoire de désendettement à partir de l'an prochain.

Bien entendu, cette construction budgétaire repose non pas sur des certitudes, mais sur une prévision officielle d'un retour à 97 % du niveau de 2019 qu'il me paraît plus prudent de ramener à 90-95 % en prenant en compte deux facteurs minorants.

Cette prévision s'appuie d'abord sur l'absence d'événements imprévus ainsi que la fin de la pandémie ;

Il faut également prendre en compte la sensibilité des consommateurs à l'augmentation du prix des billets. Certes, en 2022, l'épargne des ménages et la volonté de voyager ont pu prendre le dessus, mais aujourd'hui le coût du kérosène dans le contexte de crise énergétique, qui représente traditionnellement 25 à 35 % des charges supportées par les compagnies aériennes, a plus que doublé - passant de 500 à 1200 euros la tonne -. Je rappelle également qu'il faudra incorporer des carburants durables, entre quatre et huit fois plus coûteux que le kérosène fossile.

Les voyageurs devront donc s'acquitter d'un vrai surcoût qui s'ajoute à l'inquiétude climatique, particulièrement intense chez les jeunes générations. Cela incitera nécessairement à réduire l'appétence pour les voyages en avion, d'autant qu'il n'est pas question de « bouclier tarifaire » dans l'aérien. Avec le conflit en Ukraine, les temps de vols vers l'Asie organisés par les compagnies européennes se sont d'ailleurs allongés de plusieurs heures pour contourner les interdictions de survol de la Russie. Pour mémoire, une heure de vol a un coût d'environ 10000 euros à répartir entre 200 passagers ou plus.

Soyons donc lucides, en attendant les ruptures technologiques à venir, la trajectoire de démocratisation et de massification du voyage aérien a peut-être atteint son pic en 2019 avec 4,5 milliards de passagers.

Je formulerai deux brèves observations sur les principaux postes de dépenses du budget annexe prévus pour 2023.

La modernisation du contrôle et de la navigation aérienne nécessite des investissements d'environ 300 millions d'euros par an, en particulier pour acquérir des logiciels plus performants et harmonisés avec ceux de nos voisins européens. L'enjeu est également climatique puisqu'il s'agit, par exemple, de permettre le réglage fin des trajectoires de descente continues qui permettent de moins solliciter les moteurs. Je signale également l'avancée que constitue le programme « free route » ou « cheminements directs » qui favorise,

au-dessus de 6000 mètres d'altitude, les économies de carburant en privilégiant la ligne droite ou les trajets avec vent favorable.

En fonctionnement, le principal poste de dépenses reste celui des rémunérations - qui représente la moitié du budget annexe.

J'en viens maintenant à la décarbonation et au rôle de notre maillage aéroportuaire territorial.

L'effort de décarbonation est une réalité qui s'impose aussi au secteur aérien. Le débat sur les « jets privés » le reflète à cet égard : le transport aérien privé représente globalement peu d'émissions – de l'ordre de quelques pour cent des rejets de l'aviation – mais, par personne, elles sont excessivement élevées et de moins en moins acceptées par le corps social. Comme l'a récemment souligné le ministre de la transition écologique, Christophe Béchu, devant notre Commission, l'aérien représente 3 % des émissions de la France, mais comme n'importe quel autre acteur du réchauffement climatique, ce secteur doit pleinement participer à l'effort. Tel est bien le cas pour le transport aérien public à l'échelle nationale, européenne et même internationale qui s'est aligné, le 7 octobre dernier à Montréal, sur l'objectif « zéro émission » en 2050.

Dans le débat budgétaire en cours, cela justifie l'augmentation des taxes sur les carburéacteurs prévue par l'article 8 *quater* du projet de loi de finances pour 2023 que nous allons examiner. Cet alignement fiscal sur les essences routières à échéance 2024 concerne les jets privés d'affaires ainsi que l'aviation de tourisme et de loisirs, y compris les hélicoptères et les ULM. J'observe que le périmètre de cette taxation va au-delà d'une des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, soucieuse de freiner des activités aériennes qu'elle a jugées « sans utilité directe pour la société » et qui n'avait pas été reprise dans la loi « Climat et résilience » d'août 2021. J'indique également que l'article 138 de la loi « Climat et résilience » impose aux entreprises de mentionner dans leur déclaration annuelle de performance extrafinancière les conséquences sur le changement climatique de leur activité un ensemble d'informations, dont les émissions liées aux activités de transport en amont et en aval de leur activité ainsi que le plan d'actions visant à réduire les émissions.

Au-delà, le soutien des mesures favorisant le verdissement de ce mode de transport est essentiel. L'électrification des avions pour effectuer des petits déplacements ou servir à la formation des pilotes est une évolution qui va dans le bon sens d'exemplarité. Pour les trajets plus longs, des obligations renforcées d'incorporation de kérosènes durables environ quatre fois plus chers que le carburant fossile – sont nécessaires, ce que prévoit d'ailleurs le projet européen « Fit for 55 », toujours en cours d'adoption et sur lequel notre commission a travaillé en février dernier en collaboration avec la commission des affaires européennes.

Je rappelle également que les Lignes d'aménagement du territoire (LAT) présentent un réel intérêt pour la cohésion de nos territoires ; aucune alternative ferroviaire n'existe le plus souvent. Aujourd'hui, une douzaine de lignes sont financées par une contribution de 26 millions d'euros prévue pour 2023 contre 21 millions l'an dernier.

En ce qui concerne le voyage individuel en transport public, les émissions de l'aérien par personne et par kilomètre sont en moyenne européenne 14 fois supérieures à celles du train, et jusqu'à 40 fois en comparaison de notre TGV. C'est surtout la multiplication des voyages en avion sur des distances importantes qui doit constituer un point



de vigilance. Pour que les voyageurs en prennent conscience, de nombreux calculateurs de CO<sub>2</sub> sont à leur disposition et les députés proposent de compléter l'offre déjà existante. Cela donne toute son actualité à la recommandation formulée l'an passé de mieux informer les passagers sur les émissions induites par le mode de transport qu'ils choisissent.

Comme l'année dernière, j'évoquerai la dimension internationale du transport aérien, secteur extrêmement concurrentiel.

Le cadre réglementaire « Paquet 55/Fit for 55 » va, à cet égard, constituer un véritable défi pour ce secteur et nécessiter un engagement sur le long terme avec l'extinction progressive des quotas gratuits de CO<sub>2</sub> de 2024 à 2027.

Cette année, en lien avec l'examen du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, je souhaite souligner les liens entre la décarbonation de l'aviation et notre maillage aéroportuaire. C'est, pour se préparer à l'avion à hydrogène, une problématique un peu analogue à celle des bornes de recharge pour accompagner l'électrification du parc automobile.

Tout d'abord, au cours des auditions, les compagnies aériennes ont insisté, à propos des carburants durables (dits S.A.F pour *Sustainable Aviation Fuel*), sur le choc auxquelles elles sont confrontées avec, d'un côté, des obligations d'incorporation qui augmentent et, de l'autre, une très grande difficulté à s'en procurer. Le ministre de la Transition écologique, Christophe Béchu entendu la semaine dernière nous a rappelé que l'État consacrera 200 millions d'euros de crédits pour des appels à projets destinés à ce que les acteurs français s'emparent du sujet. La France a cependant pris un certain retard.

Par comparaison, les États-Unis, grâce à l'ampleur des surfaces cultivées, ne font pas cette distinction et subventionnent massivement non seulement la production, mais aussi la consommation de ces biocarburants d'aviation dits « 1G » pour première ou ancienne génération.

Le sujet des biokérosènes est crucial, car l'avion électrique ne pourra physiquement transporter, en plus de ses lourdes batteries, qu'une vingtaine de passagers au maximum sur des distances courtes inférieures à 400 km. Le rayon d'action de l'avion à hydrogène sera limité au moyen-courrier soit environ 4 000 km avec 200 personnes et des réservoirs quatre fois plus volumineux que sur nos appareils à kérosène. Pour les vols intercontinentaux, il n'y a pas d'alternative en vue aux carburants durables, même à l'horizon 2050.

Je soulignerai également que nos aéroports sont, pour leur part, très actifs dans leurs efforts de décarbonation. À court terme, ils visent le « zéro émission » pour les opérations au sol. Les aéroports se transforment également en centres de production et de distribution d'énergies renouvelables. En particulier, leur grande superficie leur permet de déployer des panneaux solaires qui serviront à produire de l'hydrogène vert sous forme gazeuse pour les engins au sol et de l'hydrogène liquide pour les futurs avions à hydrogène dont nos aviateurs garantissent la mise en service en 2035.

J'en viens maintenant à la question de la lutte contre les nuisances sonores. J'ai en effet entendu des représentants de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa), afin de prendre la mesure des réalités vécues par les riverains et de leur sensibilité. Tout d'abord, contrairement à une idée reçue, la diminution du trafic aérien n'a pas pour

autant réduit la perception des nuisances, car certains des riverains des aéroports ont davantage recours au travail à domicile. Les tensions n'ont donc pas diminué, d'autant que le fret aérien est revenu à son niveau de 2019 et que les vols de nuit atteignent leur plafond réglementaire.

Enfin, la généralisation des « descentes continues » permet de moins solliciter les moteurs, elle implique cependant de voler plus longtemps à basse altitude, ce qui élargit le périmètre des riverains concernés par les nuisances sonores. Il faut donc adapter les efforts de soutien à l'isolation acoustique et, dans l'immédiat, résorber les trop nombreux dossiers d'insonorisation en attente. Cela nécessite de compenser les pertes de taxe sur les nuisances sonores aériennes qui financent ces travaux et je vous propose d'adopter un amendement en ce sens, comme l'année dernière.

En conclusion, avant le conflit en Ukraine, le secteur aérien a subi le choc de la pandémie qui a engendré d'importantes difficultés financières pour de nombreux opérateurs du secteur aérien. Le soutien bienvenu des pouvoirs publics a, dans certains cas, alors été conditionné à des impératifs de décarbonation prolongés et confirmés par le législateur européen. La France a joué un rôle majeur dans l'impulsion de ce processus qui mérite d'être salué en s'engageant dans une voie d'équilibre.

Aujourd'hui, dans la période ouverte par le conflit en Ukraine, l'aviation subit des hausses de prix qui changent la donne économique tant pour les compagnies aériennes que pour les consommateurs.

J'ajoute qu'il est important de souligner la volonté réelle des aéroports de devenir respectueux de l'environnement, même s'ils sont inquiets quant au stockage des futurs biocarburants, qui représenteront des volumes importants, notamment pour les aéroports de province. Ces « petits aéroports » doivent être maintenus, car ils constituent des relais importants entre les territoires. La durée de vie d'un avion est cependant de 40 ans et la flotte ne pourra pas être entièrement renouvelée rapidement sans un colossal effort d'investissement.

Sous le bénéfice de ces observations, 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 relatif au financement de l'insonorisation acoustique.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Je remercie la rapporteure d'avoir organisé des auditions éclairantes sur ces crédits que mon groupe votera.

J'ai noté que le trafic aérien de 2022 a représenté environ 80 % du niveau atteint en 2019. Des craintes, mentionnées par la rapporteure pour avis, se manifestent pour le trafic en 2023 : un enlisement de la guerre en Ukraine soulèverait bien entendu des difficultés avec le dérèglement des marchés énergétiques, la dégradation du pouvoir d'achat des ménages et s'y ajoutent la fragilité financière de certaines compagnies aériennes, tout comme les difficultés de recrutement sans doute récurrentes qu'elles rencontrent. On ne peut pas non plus écarter le redémarrage du risque sanitaire. La prise en compte de ces données rend difficilement atteignables les objectifs de reprise du trafic au-delà de 90 % du niveau de 2019 prévues par ce budget annexe.

L'engagement pris au sommet de Toulouse en février dernier par une quarantaine de pays et de structures a ouvert la voie aux accords internationaux de Montréal

d'octobre 2022 pour aller vers une décarbonation nette de l'aviation civile d'ici 2050 pose question et remet peut-être en cause le modèle économique de ce secteur. J'ajoute que si les émissions de carbone de l'aviation atteignent un niveau estimé à 3 % du total, elles ont bondi de 80 % entre 1990 et 2019, soit plus de 24 millions de CO<sub>2</sub> en France. Cinq millions de tonnes de carburants durables seront ainsi nécessaires pour atteindre l'objectif de décarbonation en 2030 en Europe. La filière doit donc absolument se développer sur nos territoires sans quoi on devra les importer. Si on peut considérer, tout compte fait, à la lumière des auditions, que le secteur aérien est un bon élève par rapport à ses objectifs, il faut prendre conscience d'un certain nombre de questions qui vont se poser. La principale est que les nouveaux carburants risquent de ne pas être disponibles en quantité suffisante pour basculer dans le durable. De plus, la massification de leur production risque de générer des conflits sur l'usage des sols et on peut se demander quels seront les arbitrages sur la part des terres réservée à l'alimentation ou sur les secteurs prioritaires pour l'accès aux biocarburants.

À moyen terme, on peut également s'interroger sur le pari technologique que constitue le recours à l'hydrogène. Cette conversion suppose le reprofilage des appareils et des investissements massifs dans de nouvelles flottes aériennes : le secteur a-t-il les moyens de supporter ces coûts, surtout si ces technologies se traduisent par l'obsolescence d'une partie de la flotte actuelle – dont le recyclage préoccupe, à juste titre, la rapporteure pour avis ? L'Union européenne a-t-elle les moyens de financer cette transition ? Dans le même temps, il faut se demander si les pouvoirs publics doivent anticiper une éventuelle réduction du trafic. Enfin, comme l'a évoqué la rapporteure, la décarbonation ne doit-elle pas être planifiée de façon équitable pour que l'ensemble du public puisse continuer de bénéficier de ce mode de transport ? Voilà un aperçu des questions et difficultés que devra résoudre l'aviation pour que ce bon élève puisse atteindre son objectif de verdissement en 2050 et, à ce titre, je leur souhaite beaucoup de courage. Le groupe SER rejoint donc l'avis favorable proposé par la rapporteure pour avis et approuve l'amendement présenté.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure.** – Les compagnies aériennes et les fabricants d'avions sont effectivement très inquiets de ne pas disposer de biocarburants en volume suffisant pour faire voler les avions dont les motorisations sont d'ores et déjà adaptées à des taux d'incorporation élevés. Aujourd'hui, s'agissant des huiles usagées utilisables comme carburant, c'est surtout la Chine qui détient une position dominante sur le marché.

**M. Bruno Belin.** – Je remercie Mme Perrot d'avoir ouvert ses auditions aux membres de la commission. Depuis deux ans, j'ai tenu à m'informer sur ce sujet car « l'aviation bashing » est une réalité, mais il faut prendre conscience et tenir compte des efforts réalisés par l'aviation civile. J'ai la chance de représenter le Sénat au Conseil supérieur de l'aviation civile et de participer au groupe d'études Aviation civile présidé par Vincent Capo-Canellas. Je fais observer, à la suite de l'intervention précédente, que ce n'est pas uniquement au niveau européen que les évolutions vont être décidées : l'enjeu est évidemment planétaire et certains pays n'auront aucun scrupule, sur le terrain, à montrer qu'ils sont les plus forts. Il suffit par exemple de regarder du côté du Qatar, de la Chine ou de la Turquie aux portes de l'Europe et n'oublions pas que la moitié des vols de la planète sont des trajets intérieurs aux États-Unis.

Accompagner la décarbonation de l'aérien est fondamental car ce secteur est utile et nécessaire : on l'a bien vu, au début de la pandémie, quand il a fallu organiser des rapatriements. Cet été encore, les canadiens et les infrastructures de l'aviation ont été déterminants pour gérer les méga-feux. Nous qui sommes en charge de l'aménagement du territoire et représentants des collectivités territoriales devons souligner la nécessité de

maintenir les « petits aéroports de province » - selon la formule employée par la rapporteure pour avis. Ces aéroports sont, d'une part, mobilisés « H24 » pour assurer des interventions médicales urgentes et bien souvent des greffes d'organes. D'autre part, ils sont une garantie de sécurité en tant qu'aéroports de déroutement surtout quand ils disposent d'une piste d'atterrissage d'un peu plus de 2 kilomètres.

Par ailleurs, s'agissant de l'interdiction des lignes aériennes de province quand existe une alternative en 2h30 de TGV, on en voit, avec le recul, les inconvénients et l'exemple de Bordeaux est parlant. Huit vols Air France étaient assurés avant l'interdiction ; certains ont été supprimés au profit du TGV, mais celui-ci arrive gare Saint Jean alors que le tissu économique se situe sur la zone de Mérignac, près de l'aéroport : il en résulte des embouteillages et une embolie de la ville de Bordeaux alors que les trajets Mérignac – Paris avaient tout leur utilité.

Il faut aussi, comme cela a été évoqué, souligner les efforts de sobriété de l'aviation. Je rappelle par exemple, que les Airbus A220 et A350 sont des appareils dotés de nouvelles motorisations et des consommations beaucoup plus basses que les anciennes flottes. Juste une remarque sur l'avion électrique : la simulation qui a été faite sur un Paris-Toulouse montre qu'il faut faire une étape à Limoges pour recharger les lourdes batteries ; ce n'est donc pas la solution idéale pour des distances supérieures à 400 kilomètres. Le verdissement de la flotte est néanmoins essentiel et il est en cours. Comme cela a été indiqué, il y a effectivement, en matière de kérosènes durables, un problème de filière et celle-ci doit être développée. Des stocks sont nécessaires - en particulier de déchets bois - pour fabriquer les volumes nécessaires de carburants durables.

S'agissant des prévisions de trafic, les chiffres mentionnés au dernier conseil supérieur de l'aviation civile oscillent entre 82 et 86% du niveau de 2019. N'oublions pas non plus une autre donnée : le prix d'un billet d'avion est aujourd'hui composé à 48 % de taxes, il faut donc réfléchir sur ce paramètre si on souhaite maintenir l'aviation à la portée de nos concitoyens.

Telles sont les observations qui me tenaient à cœur et je soutiens les éléments présentés par la rapporteure.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – Je salue l'important travail réalisé par Mme Perrot. Trois leviers permettent de réduire l'empreinte du carbone dans le secteur aérien. Le premier est lié au design des avions, le deuxième aux carburants alternatifs, le dernier aux mesures organisationnelles, avec notamment la modification du profil de descente des avions permettant une approche plus en souplesse malgré des nuisances sonores supplémentaires.

La réduction du temps d'attente à l'atterrissage demande à être prise en compte via le nouveau système de contrôle aérien ForeFlight, véritable serpent de mer, tout comme le ciel unique européen censé améliorer les transmissions.

**M. Jean-Claude Anglars.** – Le rapport est excellent notamment sur les liaisons d'aménagement du territoire. Avec 26 millions d'euros, les crédits affectés à ces liaisons sont en augmentation cette année. Il est indispensable que l'État participe au financement de ces aéroports de province.

**Mme Évelyne Perrot.** – Pour répondre à M. Houllegatte, « ForeFlight » a été livré par Thalès et « Free Route » est en place sur la moitié de la France.

**M. Gilbert Favreau.** – Je ne voudrais pas « doucher l’optimisme » des précédents orateurs, mais un article récent rappelle que le Directeur de l’association internationale du transport aérien déclarait en 2007 que d’ici à dix ans les carburants d’aviation durable représenteraient 10 % du besoin. Quinze ans plus tard, en 2022, cette part du carburant s’élève à 0,01 %.

La consommation du carburant par passager a été divisée par deux, mais en 30 ans le trafic a explosé. La situation n’a donc pas vraiment avancé. Il sera sans doute très difficile d’améliorer la performance énergétique des avions à l’avenir.

**M. Hervé Gillé.** – L’intermodalité des aéroports mériterait d’être analysée plus en profondeur dans le cadre de schémas de mobilité partagés avec les collectivités territoriales et l’État.

Sur l’adaptation des moyens aériens, il existe une possibilité de remotorisation. L’enjeu des agrocarburants est majeur et devrait être pris en compte à l’échelle de l’Europe.

Six vols par jour existent encore entre Paris et Bordeaux via Air France et 16 au total avec les autres compagnies. La problématique vient plus du départ de l’aéroport Charles-de-Gaulle. À Bordeaux, les problèmes d’accessibilité à la gare Saint-Jean étaient essentiellement dus à des travaux.

**M. Philippe Tabarot.** – La loi « Climat et résilience » a permis des avancées en faveur de la décarbonation du transport aérien : je pense notamment à la suppression des lignes aériennes en cas d’alternative ferroviaire de moins de 2 heures 30 pour les vols qui ne sont pas majoritairement des correspondances. Quel bilan dressez-vous de l’application de ces mesures ? Sont-elles appliquées ?

**M. Pierre Médevielle.** – Je pense pour ma part que le meilleur reste à venir dans le domaine de la décarbonation de l’aviation. L’avion à hydrogène vole déjà. Des avions hybrides carburants et électriques sont à l’étude dans une société toulousaine, Aura Aero. 2050 est un objectif lointain, mais de bonnes surprises pourraient surgir en amont. Airbus Defense and Space réfléchit à une centrale photovoltaïque satellitaire pouvant ravitailler des avions en vol par faisceaux. En Israël, une entreprise a trouvé le moyen de produire de l’hydrogène sans électricité. Je place toute ma confiance dans le travail des ingénieurs du consortium Airbus qui ont encore une avance confortable sur les Chinois.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Une usine Alstom située sur ma commune avait une avance considérable en matière de fabrication de moteurs de TGV, mais a été dépassée par les Chinois. L’aviation pourrait subir le même sort.

**M. Jacques Fernique.** – L’une des manifestations les plus visibles de l’inégalité de la répartition des efforts collectifs pour le climat est l’usage abusif des jets privés. Un amendement a été proposé à l’Assemblée nationale pour doubler la taxation du kérosène pour ces usages. Quel est votre sentiment sur ce point ?

**Mme Évelyne Perrot.** – Pour répondre à M. Favreau, la consommation d’un Airbus a effectivement baissé de façon continue et représente aujourd’hui en moyenne 3,2 litres aux 100 km, par passager. Cependant, en 2019, l’aviation a transporté 4,5 milliards de passagers dans le monde, ce qui conduit donc à une consommation importante de

carburant. Les constructeurs aéronautiques comme Safran prévoient des moteurs ultra sobres avec une nouvelle diminution de la consommation de 20 %.

L'alternative ferroviaire évoquée par M. Tabarot concerne les trajets de 2 h 30 en train mais la commission européenne souhaite qu'on distingue Paris et les aéroports autour de Paris : le calcul des 2h30 est donc moins simple qu'il n'y paraît. C'est pourquoi le décret d'application de la loi climat est toujours en phase d'examen au niveau européen. Par ailleurs, s'agissant des trajets aériens à très bas prix, je rappelle que le coût du kérosène sur les vols *low cost* représente 35 % du prix du billet et ce dernier va nécessairement être impacté par le doublement a minima du prix des carburants d'aviation.

Les jets privés font également partie d'un secteur d'activité qui conserve une certaine utilité : la difficulté majeure surgit quand leur taux d'occupation est trop faible. Quand les jets voleront avec une énergie verte, ils seront mieux tolérés. Je rappelle également que selon certains chiffres, seuls 8 % de jets privés ayant circulé en France sont immatriculés dans notre pays.

**M. Jean-François Longeot, président.** –

*La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs « Transports aériens ».*

*La séance est levée à 11 heures 25.*

**Mercredi 23 novembre 2022**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits relatifs à la transition énergétique et au climat - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Avant de commencer, je tiens à saluer Hervé Gillé et Philippe Tabarot qui, au-delà de leurs appartenances partisanes, ont fait front commun en séance publique pour défendre la position de la commission et les amendements que nous avons adoptés. Notre commission a montré qu'il était possible de dépasser les clivages politiques pour défendre l'intérêt général. On ne peut que s'en féliciter.

Nous commençons par l'examen des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.

**M. François Calvet, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.** – Pour la troisième année consécutive, j'ai le plaisir de vous présenter le fruit de mes travaux en ma qualité de rapporteur pour avis des crédits « Transition énergétique et climat ».

Cet avis portera, comme à l'accoutumée, sur les crédits relatifs au développement des énergies renouvelables et ceux relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments.

Concernant les énergies renouvelables, je serai rapide, car ce sujet nous a beaucoup mobilisés lors du récent examen du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

La France est le seul pays européen à ne pas avoir atteint l'objectif fixé à l'horizon 2020. Le déploiement des énergies renouvelables est pourtant doublement nécessaire à notre pays : il contribue, d'une part, à l'atteinte de nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et d'autre part, à la préservation de notre sécurité d'approvisionnement.

Ce retard est également dommageable d'un point de vue financier : fait exceptionnel dans un contexte budgétaire tendu, le développement des énergies renouvelables constitue, en 2022 et 2023, une politique publique à un coût négatif pour les finances de l'État !

Cette situation inédite s'explique par la forte hausse des coûts de l'électricité. L'État empêche en effet la différence entre le prix de marché, d'une part, et les tarifs de référence du complément de rémunération ou le tarif de l'obligation d'achat, d'autre part. Dans le cas des compléments de rémunération, cette dynamique est renforcée par le déplafonnement des contrats, permis par la loi de finances rectificative d'août 2022.

Ce sont ainsi 39,4 milliards d'euros qui entreront dans les caisses de l'État pour l'exercice budgétaire à venir !

En raison des fortes hausses des prix du gaz naturel, un phénomène analogue de baisse des charges de service public s'observe pour le gaz renouvelable : les crédits relatifs à l'injection de biométhane seront deux fois moindres que dans le PLF 2022. Cette évolution baissière est d'autant plus remarquable que 2023 devrait marquer une croissance très rapide de la production de biométhane : la production pourrait être, dans le meilleur des cas, multipliée par deux entre fin 2022 et fin 2023.

La situation est bien différente pour la chaleur renouvelable, qui accuse un retard de développement particulièrement criant. Les crédits actuels du fonds Chaleur – 520 millions d'euros en 2022 – sont déjà pleinement engagés et seront donc insuffisants pour financer l'ensemble des projets d'ici la fin de l'année. Cette situation est à déplorer, compte tenu du retard accumulé par notre pays et des besoins des acteurs, pour qui la chaleur renouvelable constitue aujourd'hui un filet de garantie face à l'instabilité du prix des énergies fossiles.

Je vous proposerai donc un amendement tendant à porter les montants du fonds Chaleur de 520 à 700 millions d'euros, une augmentation nécessaire à l'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, comme l'a d'ailleurs reconnu le ministère de la transition énergétique (DGEC), que j'ai auditionné.

J'en viens au deuxième thème de cet avis : la rénovation énergétique des bâtiments. Il sera essentiellement question du dispositif MaPrimeRénov', qui fait l'objet d'un indéniable plébiscite des Français : depuis ses débuts en 2020, près de 1,3 million de dossiers ont fait l'objet de financement par l'Agence nationale de l'habitat (l'Anah), pour un montant cumulé de plus de 5,6 milliards d'euros. La dernière enquête réalisée auprès des ménages ayant eu recours à MaPrimeRénov' atteste également d'un taux élevé de satisfaction.

On peut en outre saluer la réorientation opportune des aides du dispositif vers les ménages des premiers déciles de revenus, alors que le bénéfice fiscal du mécanisme antérieur,

le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), était essentiellement capté par les ménages les plus aisés : 83 % des montants ont ainsi bénéficié aux ménages très modestes ou modestes. La prolongation du dispositif en 2023 pour tous les ménages, sans condition de ressources, proposée par l'Assemblée nationale dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2022, n'en demeure pas moins bienvenue : elle permettra de poursuivre le soutien apporté par MaPrimeRénov' à des projets à fort potentiel énergétique, les aides aux revenus intermédiaires et élevés se limitant à des forfaits « rénovation globale » et à un soutien pour la rénovation de copropriétés.

Côté budgétaire, le PLF 2023 consacre une pérennisation bienvenue du dispositif, avec 2,45 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE), en augmentation par rapport aux crédits ouverts en 2022, où les autorisations d'engagement s'élevaient à 2,1 milliards d'euros.

Voilà pour les points positifs. Toutefois quand on se penche sur le bilan énergétique du dispositif, le tableau est bien plus sombre.

Rappelons qu'une rénovation énergétique performante des bâtiments implique, en principe, des travaux d'amélioration et de décarbonation du vecteur énergétique et des travaux d'amélioration de l'isolation de l'enveloppe. Or, MaPrimeRénov' finance pour l'essentiel des travaux de rénovation portant sur le chauffage et l'eau chaude sanitaire, là où l'isolation des murs, toitures ou combles ne représente que 14 % des économies d'énergie permises en 2021 ! Le dispositif est également très largement utilisé pour financer des gestes individuels : les travaux mono-gestes représentent environ 75 % des dossiers... Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante, compte tenu du caractère bien plus performant des rénovations globales ou pluri-gestes.

En 2021, les économies d'énergie associées à MaPrimeRénov' pour chaque logement aidé étaient en augmentation de 30 % par rapport au CITE en 2019. Nous avons toutefois pu calculer, en partant des données mises à notre disposition, que les économies d'énergie permises par MaPrimeRénov' ne représenteraient en 2021 que 0,45 % de la consommation totale du parc résidentiel. À ce rythme-là, nous y serons encore dans des décennies...

Par ailleurs, s'il n'existe pas de chiffres précis sur le nombre de rénovations performantes réalisées, en l'absence de contrôle systématique à l'issue des travaux, je constate que seuls 6 700 bonus pour l'atteinte du niveau « Bâtiment basse consommation » ont été accordés en 2021, soit 1 % de l'ensemble des dossiers : ce chiffre est assez révélateur...

Il me semble donc nécessaire de mieux évaluer et d'améliorer la performance environnementale du dispositif, en l'orientant plus massivement vers les rénovations globales ou multi-gestes : les aides délivrées pour ces rénovations devraient toujours être plus avantageuses que l'addition d'aides demandées individuellement. À moyens constants, les forfaits et bonus opportunément introduits depuis les débuts du dispositif devraient donc bénéficier d'un soutien accru, aux dépens des rénovations mono-gestes. Je pense notamment à « MaPrimeRénov' Sérénité », dispositif ciblé sur les rénovations performantes et orienté vers les ménages très modestes : « MaPrimeRénov' Sérénité », qui ne représentait en 2022 qu'environ 5 % des dossiers (pour 15 % des montants), permet des gains énergétiques de plus de 50 % !



Le déploiement du service France Rénov', et à partir de 2023 d'un réseau d'accompagnateurs agréés doit également soutenir l'ambition des travaux. La massification de la rénovation énergétique passera parallèlement par la structuration des filières de rénovation et la montée en compétence des professionnels.

Il me reste enfin à aborder le « fonds vert » pour les collectivités territoriales, qui était initialement doté de 1,5 milliard d'euros et a été porté par l'Assemblée nationale à 2 milliards d'euros. Malheureusement, aucune estimation officielle de la part du fonds qui sera dédiée aux rénovations des bâtiments publics n'a été fournie au Parlement. Je le regrette évidemment. Le chiffre de 600 millions d'euros est parfois évoqué dans la presse, mais n'a pas été confirmé dans mes travaux préparatoires. En tout état de cause, ces montants ne devraient pas suffire à passer ce que de nombreux élus décrivent comme un « mur d'investissements ».

Des solutions innovantes de financement devront sans doute être mobilisées pour répondre aux besoins. Le Haut Conseil pour le climat avait par exemple évoqué la piste d'une dérogation à la séparation entre sections de fonctionnement et d'investissement pour les dépenses afférentes aux bâtiments publics, car cette séparation constitue aujourd'hui un frein à la réalisation de programmes de rénovation ambitieux. Cette piste mérite sans doute d'être creusée.

Vous l'aurez compris, mes réserves portent plus sur l'exécution que sur les montants retenus par le PLF.

J'émettrai donc un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la transition énergétique et climatique, inscrits au projet de loi de finances pour 2023, sous réserve de l'adoption de l'amendement n° II-305, qui vise à porter les crédits du fonds Chaleur de 520 à 700 millions. Cet abondement est indispensable si l'on veut atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, car les crédits actuels du fonds sont déjà pleinement engagés...

*L'amendement n°II-305 est adopté.*

*La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous examinons à présent le rapport de Philippe Tabarot sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes inscrits au projet de loi de finances pour 2023

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.** – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.

Le volet transport du PLF pour 2023 s'inscrit dans le contexte particulier de la crise énergétique, liée au conflit russo-ukrainien, et de la pression inflationniste, deux facteurs qui pèsent actuellement sur les dépenses des secteurs ferroviaire, fluvial et maritime, alors qu'ils sont confrontés à des besoins importants en matière d'investissement.

Je vais sans plus attendre vous présenter les quatre volets autour desquels s'articule mon rapport.

Je commencerai par le financement des infrastructures de transport *via* l'Agence de financement des infrastructures de France (Afitf).

Le PLF pour 2023 prévoit une augmentation sensible des recettes, et donc des dépenses, de l'Agence de financement des infrastructures de France, avec une enveloppe de 3,8 milliards d'euros, un montant jusqu'à présent inégalé pour cet acteur. Cette enveloppe respecte et même dépasse la trajectoire définie par la loi d'orientation des mobilités (LOM), puisqu'elle inclut des projets dont le financement n'était pas prévu dans cette trajectoire, ainsi que 500 millions d'euros du plan de relance et 150 millions d'euros pour anticiper les besoins complémentaires qui seront identifiés par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Pour autant, rien n'assure que la totalité de ces 3,8 milliards d'euros sera effectivement consommée. Nos collègues rapporteurs de la commission des finances ont très justement souligné dans leur rapport que le budget voté initialement était régulièrement sous-exécuté. En 2022 par exemple, 210 des 830 millions d'euros prévus au titre du plan de relance n'ont pas été versés. En outre, certaines ressources sont particulièrement incertaines, à l'image des amendes radar, dont l'Afitf figure au dernier rang de priorité sur la liste des bénéficiaires. Ce contexte rend donc impératif de sécuriser le modèle de financement de l'agence. Les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures et la révision à venir de la trajectoire de la LOM pourraient utilement nourrir des propositions sur ce point, sans pour autant que cela exonère le Gouvernement et le Parlement de leurs responsabilités.

Un besoin de visibilité et de pérennité de ses ressources pour l'agence s'applique d'ailleurs en matière de gouvernance et la nomination d'un nouveau président du conseil d'administration, qui, je l'espère, assurera l'ensemble de son mandat, est une urgence.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, si la trajectoire est positive, elle reste très insuffisante pour atteindre nos objectifs.

Comme de nombreux autres secteurs cette année, celui du transport ferroviaire doit faire face à d'importantes difficultés que le PLF pour 2023, dans la version qui nous a été transmise par l'Assemblée nationale, ne permet pas de compenser, loin de là.

Je vous propose d'abord d'évoquer la question des moyens consacrés au réseau ferroviaire, à la fois à son entretien et à sa modernisation.

Le nouveau contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, sur lequel nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises d'alerter le Gouvernement pour pointer ses insuffisances prévoit d'allouer environ 2,9 milliards d'euros à la régénération du réseau ferroviaire. Il est important de souligner que cette enveloppe n'est pas financée, comme dans d'autres pays, par des crédits budgétaires à strictement parler, mais par les fonds propres de SNCF Réseau, et en grande majorité par le produit des péages ferroviaires – péages dont le niveau, je me dois de vous le rappeler, est le plus élevé d'Europe.

Tous les acteurs s'accordent à dire que ces 2,9 milliards d'euros sont insuffisants, ne serait-ce que pour enrayer la spirale de dégradation de notre réseau ferroviaire. D'après l'Autorité de régulation des transports (ART) en effet, l'état du réseau, et notamment du réseau structurant, est particulièrement préoccupant. La moyenne, sur l'ensemble du réseau, de l'indice de consistance de la voie (ICV), qui traduit l'âge moyen du réseau, s'élève à 45, alors même que l'ICV « cible » défini par SNCF Réseau comme permettant d'assurer la pérennité du patrimoine s'établit à 55.

Dans ces conditions, la trajectoire d'investissements prévue par le contrat de performance devrait conduire d'ici à 2040, comme nous l'avons déjà relevé lorsque nous avons conduit un cycle d'auditions sur le sujet il y a quelques mois, à un vieillissement du réseau et à une augmentation significative des ralentissements sur le réseau structurant classique.

La situation est d'autant plus alarmante que le contexte actuel d'augmentation des coûts de l'énergie et des matières premières conduit SNCF Réseau à intégrer un surcoût en année pleine de l'ordre de 500 millions d'euros. Faute de moyens supplémentaires, cette situation laisse à penser que le périmètre des investissements en matière de régénération et d'entretien du réseau pourrait être revu à la baisse.

Le ministre chargé des transports a évoqué devant nous une enveloppe de 150 millions d'euros de crédits supplémentaires pour l'an prochain, qui, d'après ce que nous en avons compris, pourraient être en majorité alloués au transport ferroviaire. Pour autant, 850 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre le milliard d'euros identifié par de nombreux acteurs du secteur, comme étant nécessaire pour maintenir le réseau en état. C'est d'ailleurs le diagnostic d'Hervé Maurey et Stéphane Sautarel dans leur rapport *Situation de la SNCF et ses perspectives*.

Compte tenu des contraintes budgétaires que vous connaissez, je vous proposerai un amendement visant à allouer non pas 850 millions d'euros, même si ce n'est pas l'envie qui m'en manquait, mais 150 millions d'euros supplémentaires à la régénération du réseau. Cette somme est plus cohérente avec l'état de nos finances publiques. Elle s'ajouterait aux 150 millions supplémentaires débloqués par l'État. Ces montants sont considérables, j'en ai bien conscience, mais comme pour tous les investissements d'infrastructures, ce que nous n'injectons pas dans le réseau aujourd'hui nous coûtera bien plus cher dans cinq ou dix ans. Je préfère que l'on investisse dans le réseau plutôt que l'on prenne des mesurées à court terme, notamment en faveur des énergies fossiles, qui ne permettront pas d'assurer une transition que nous appelons de nos vœux. Au-delà du seul investissement, c'est toute la trajectoire définie par le contrat de performance qu'il faut revoir.

Cela m'amène à mon deuxième point : le PLF pour 2023, au même titre que le contrat de performance d'ailleurs, ne fixe aucun cap en matière de modernisation du réseau.

Dans les faits, cela se traduit par l'énorme retard accumulé par la France dans le déploiement de deux principaux projets de modernisation du réseau ferroviaire, que sont le système européen de gestion de trafic des trains (ERTMS - *European Rail Traffic Management System*) et la Commande centralisée du réseau (CCR).

Concernant l'ERTMS, qui permet de réduire l'espacement entre deux trains, et donc d'augmenter la capacité des infrastructures, et d'améliorer l'interopérabilité du réseau à

l'échelle européenne, il ne sera déployé qu'à un tiers de l'objectif fixé par le droit européen en 2030.

S'agissant de la CCR, qui consiste à regrouper l'essentiel des 2 200 postes d'aiguillage en une quinzaine de grands centres de gestion de la circulation ferroviaire, la situation est encore pire. D'après l'ART, l'achèvement du déploiement de la CCR en France dans les conditions actuelles n'apparaît pas possible avant 2070 ! Le retard pris par rapport aux autres États européens est considérable. À titre d'illustration, les réseaux suisse, allemand et italien sont aujourd'hui respectivement équipés à 100 %, 90 % et 70 %. Notre système ferroviaire pâtit de cette absence de vision stratégique pour notre réseau. Au-delà du seul réseau, c'est toute la filière industrielle ferroviaire française, pourtant l'une des meilleures au monde, qui s'en trouve menacée. Les retards pris dans le déploiement de la CCR et de l'ERTMS ne sont d'ailleurs pas les seuls « angles morts » du programme de modernisation. La Fédération des industries ferroviaires m'a alerté sur le besoin de soutenir les investissements pour assurer la cybersécurité du système ferroviaire, à la fois pour le transport de voyageurs et pour le transport de marchandises.

La situation des entreprises de transport ferroviaire mérite également toute notre attention. Le constat est, là encore, alarmant.

S'agissant du fret ferroviaire, le surcoût énergétique des entreprises ferroviaires est estimé à 193 millions, dont 172 millions d'euros liés à la seule augmentation des coûts de l'électricité et 21 millions liés à la hausse des coûts du carburant. Alors que le secteur du fret ferroviaire semblait enfin voir sa part modale augmenter, sous l'effet notamment, et il faut le saluer, du plan de relance – celui-ci a fonctionné, car les mesures ont émané du secteur et n'ont pas été dictées par le Gouvernement –, nous nous retrouvons dans une situation tout à fait invraisemblable dans laquelle une locomotive diesel devient presque plus compétitive qu'un train électrique.

S'agissant du transport de voyageurs, les opérateurs font là aussi face à d'importants surcoûts, les coûts de l'énergie représentant en moyenne 10 % des coûts d'exploitation. Pour ce qui concerne les transports organisés par la puissance publique, et compte tenu des mécanismes d'indexation sur les prix de l'énergie, ces surcoûts se répercutent sur les autorités organisatrices de la mobilité, qui se trouvent actuellement dans une situation catastrophique ; c'est ce que m'a confirmé la présidente d'Île-de-France Mobilités que j'ai entendue sur ce sujet. Les AOM doivent aujourd'hui faire un choix cornélien : diminuer l'offre de transport, en totale contradiction avec nos objectifs de report modal, ou augmenter le prix des billets, alors même que le pouvoir d'achat est déjà lourdement pénalisé. C'est ce qui nous a conduits la semaine dernière, avec mon collègue rapporteur Hervé Gillé, à vous présenter un amendement visant à réduire le taux de TVA, pour les deux années à venir, sur les transports du quotidien, routiers, guidés et ferroviaires. Je me réjouis donc que cet amendement ait été adopté avant-hier !

Enfin, avant d'évoquer le mode fluvial, je souhaiterais vous indiquer que je vous proposerai, encore en lien avec mon collègue Hervé Gillé, et comme l'an dernier, un amendement visant à permettre à l'ART de fonctionner dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, le régulateur a vu ses missions croître, les moyens humains ont suivi, mais pas le budget, l'obligeant à ponctionner son fonds de roulement. Il est important de donner à l'ART les moyens d'exercer en toute indépendance ses missions indispensables au bon déroulement de l'ouverture à la concurrence et de ne pas craindre

d'aller au contentieux quand cela est nécessaire. Le transport fluvial est un secteur résilient, mais qui nécessite un soutien renforcé de la part de l'État dans le contexte actuel.

L'année 2022 semble marquer une reprise de fond pour l'activité du transport fluvial, malgré des résultats différenciés selon les secteurs.

S'agissant du fret, après un repli lié à la crise sanitaire en 2020, l'activité a renoué avec la croissance, malgré le recul de la production céréalière : le fret a augmenté de 12,5 % en tonnes-kilomètres en 2021, hors filière agricole. La reprise semble toutefois encore fragile, compte tenu de l'instabilité des marchés. Le fret a également souffert de la hausse du prix de l'énergie : selon Entreprises fluviales de France (E2F), depuis mars 2022, le surcoût lié au carburant pour les entreprises fluviales est de l'ordre de 100 millions d'euros soit 10 % du chiffre d'affaires du secteur. En dépit de ces difficultés, le transport fluvial a toutefois bénéficié de peu de soutien sectoriel...

S'agissant du tourisme fluvial, si l'activité a été plus dynamique en 2022 qu'en 2021, la fréquentation demeure inférieure de 70 % à celle constatée en 2019, qui constitue une année de référence. Certains secteurs sont particulièrement touchés, comme les croisières avec hébergement.

Un mot également sur la situation de Voies navigables de France (VNF) : le budget de l'établissement ayant été affecté par la baisse de l'activité fluviale puis par le contexte inflationniste, sa trajectoire de recettes risque de connaître un décalage l'année prochaine par rapport aux prévisions du contrat d'objectifs et de performance (COP), qui s'établissaient à 442,5 millions d'euros. Il en est de même de la trajectoire d'investissement de l'établissement dans le réseau fluvial, qui serait inférieure de plus de 60 millions d'euros aux prévisions du COP pour l'année prochaine, selon le cadrage budgétaire provisoire pour 2023 qui nous a été transmis. Peut-être sera-t-il donc nécessaire, à l'occasion de la révision du COP prévue l'année prochaine, de réajuster la trajectoire financière de l'établissement.

Surtout, comme l'année précédente, je m'inquiète de la trajectoire d'emplois de VNF : après une baisse de 30 équivalents temps plein (ETP) en 2022, de 99 ETP en 2021 et de 90 ETP en 2020, l'établissement s'apprête à subir une nouvelle baisse de 60 ETP en 2023. La modernisation des méthodes de travail de VNF devrait permettre, à horizon 2028, d'absorber ces baisses d'effectifs. Toutefois, la courbe de la trajectoire ne me semble pas soutenable, dans la mesure où les équipements qui permettront de réaliser des gains de productivité ne seront mis en service qu'en 2025-2026. VNF est obligé de recourir à des intérimaires qui coûtent plus cher. En attendant ce cap, il importe de garantir à cet opérateur des moyens humains suffisants, si on veut lui permettre de respecter les objectifs ambitieux qui lui sont fixés par le COP, notamment en matière de qualité de service et de fiabilité du réseau fluvial. Dans cette optique, je vous proposerai un amendement pour maintenir un plafond d'emplois stable pour VNF en 2023 par rapport à 2022.

Par ailleurs, dans un souci de soutenir la compétitivité des entreprises fluviales et le verdissement de leur flotte, je rappelle que je vous ai proposé, mercredi dernier, deux amendements : d'une part, un amendement visant à doubler le plafond d'exonération des plus-values sur la cession de bateaux de la navigation intérieure, qui n'a malheureusement pas passé le cap de la séance publique, et, d'autre part, un amendement visant à étaler sur quinze ans l'intégration fiscale de la revalorisation des actifs financiers des entreprises

fluviales, afin de renforcer leur solidité financière. Ce dernier amendement a été adopté en séance publique, ce dont je me réjouis.

J'en viens enfin au transport maritime.

Il faut renforcer les moyens pour accompagner le secteur dans la transition énergétique et écologique. Comme les autres secteurs, le transport maritime a été marqué en 2022 par des fluctuations internationales liées notamment à la guerre en Ukraine. La hausse des prix de l'énergie a également pesé sur le secteur : le prix des combustibles marins a crû de 65 % entre janvier et juin 2022, avant un retour à son niveau de début d'année. Les segments du trafic maritime ont été affectés de manière très différenciée : si le trafic des conteneurs affiche toujours une dynamique positive, comme en 2021, l'année 2022 a été plus difficile pour le vrac liquide ainsi que pour les activités de croisières et les ferries.

Globalement, le PLF pour 2023 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2022 s'agissant du transport maritime avec un maintien des efforts en faveur de la compétitivité du secteur avec en particulier deux dispositifs phares. D'une part, le *net wage*, qui permet aux entreprises d'armement maritime effectuant du transport de passagers à l'international de bénéficier d'exonérations de cotisations patronales. Ce dispositif est applicable pour trois ans (2022-2024) et permettra aux compagnies de ferries concernées de bénéficier de plus de 12 millions d'euros d'exonérations en 2023. Et d'autre part, les exonérations de cotisations patronales applicables aux armateurs de la flotte de commerce, qui s'élèveront à 67 millions d'euros en 2023.

Je souhaite achever ce propos en évoquant les enjeux de verdissement du transport maritime. Le transport maritime représente près de 3 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales. Face à la demande croissante en transport maritime, ce taux pourrait atteindre 90 à 130 % de son niveau de 2008 d'ici à 2050 en l'absence de nouvelles politiques de réduction des émissions. Dans ce contexte, l'Organisation maritime internationale a fixé un objectif de neutralité carbone pour le transport maritime d'ici 2050.

Or, face à cet enjeu croissant, les efforts pour soutenir les armateurs dans la transition écologique apparaissent encore notoirement insuffisants dans notre pays.

Premièrement, le plan de relance avait prévu 175 millions d'euros pour le verdissement des ports sur deux ans, soit un montant très inférieur aux recommandations de la mission d'information sénatoriale sur la gouvernance et la performance des ports maritimes de 2020, qui proposait une trajectoire d'investissement de 5 milliards d'euros sur 10 ans, rien que pour développer les infrastructures de report modal. En outre, 25 millions d'euros étaient prévus pour le verdissement des navires, mais ces crédits sont uniquement destinés à la flotte de contrôle et de balisage de l'État et ne profitent donc pas aux armateurs.

Deuxièmement, les crédits du plan de relance sont désormais presque intégralement consommés et les acteurs sont donc dans l'incertitude sur la suite. Le Gouvernement vient d'annoncer début novembre un plan France Mer 2030, avec notamment la mise en place d'un fonds d'investissement dédié à l'innovation en matière de transition écologique des navires d'ici la fin du quinquennat qui serait doté de 300 millions d'euros, mais celui-ci ne semble pas pris en compte dans le présent projet de loi de finances.

Enfin, et en définitive, à l'heure actuelle, le seul outil à disposition des armateurs pour verdir leur flotte est le suramortissement vert, qui leur permet de bénéficier d'une

déduction fiscale sur l'acquisition d'équipements de propulsion décarbonés. Or, comme vous le savez, ce dispositif a été faiblement utilisé jusqu'à aujourd'hui. Nous en avons revu les paramètres l'année dernière, dans le cadre de l'examen du PLF pour 2022, afin de le rendre plus accessible et plus opérationnel. Les armateurs ont toutefois besoin de temps pour se l'approprier, car le renouvellement de leur flotte dépend de nombreuses contraintes, telles que la disponibilité des financements, le calendrier des chantiers navals ou encore le coût des combustibles... Or, le dispositif n'est pour l'heure applicable que jusqu'en 2024.

Afin de donner plus de visibilité aux armateurs, je vous ai donc proposé la semaine dernière un amendement visant à en prolonger l'application jusqu'en 2026.

En outre, le suramortissement vert comporte encore des angles morts : les navires neufs ne peuvent par exemple pas bénéficier de la déduction fiscale portant sur les équipements véliques destinés à compléter la propulsion principale d'un navire ni de la déduction fiscale concernant l'acquisition d'équipements permettant l'alimentation électrique des navires durant les escales. Je vous ai donc proposé un amendement la semaine dernière visant à remédier à cette anomalie.

Ces deux amendements ont été adoptés en séance publique, ce dont nous pouvons nous féliciter.

Sous le bénéfice des observations que j'ai partagées avec vous et des amendements que je vous sou mets, je vous propose d'émettre un avis de sagesse à l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la commission des finances sur les transports terrestres et maritimes.** – Il n'est pas si fréquent que les commissions s'accordent entre elles au moment du budget, mais, en l'occurrence, nous souscrivons tout à fait aux propos de M. Tabarot.

Nous avons été stupéfaits en constatant la sous-exécution des crédits de l'Afitf, alors même que ces derniers ne sont pas suffisants... J'espère que le prochain président de l'agence sera vigilant sur ce point. Quant au contrat d'objectifs et de performance – ou plutôt, devrait-on dire, de contre-performance ! –, il n'est absolument pas satisfaisant : les crédits en faveur de la régénération du réseau sont trop faibles, tandis que la modernisation est totalement oubliée. Le ministre des transports a indiqué que l'objectif était de maintenir au niveau actuel l'état du réseau. C'est inquiétant et grave, car notre réseau est dans un mauvais état, et la situation continue de se dégrader : si pour l'instant ce sont principalement des lignes secondaires qui sont touchées, des lignes plus importantes pourraient être bientôt concernées ! Il est presque miraculeux que l'on n'ait pas connu un autre accident similaire à celui de Brétigny-sur-Orge.

Comme vous, j'aurais aimé déposer un amendement plus ambitieux, mais nous déposerons un amendement identique au vôtre. Nous devons unir nos forces pour augmenter les crédits en faveur du ferroviaire : nous ne pouvons pas attendre 2070 pour que le réseau soit modernisé !

Nous aurions aimé émettre un avis négatif sur ces crédits mais notre rapport s'inscrit dans la mission « Écologie, développement et mobilités durables », pour lequel l'avis de la commission était globalement favorable. Nous avons toutefois indiqué que nous étions

tout à fait défavorables aux crédits tels qu'ils étaient proposés ; s'ils peuvent paraître satisfaisants au premier regard, ils ne préparent pas l'avenir.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial de la commission des finances sur les transports terrestres et maritimes.** – Nous partageons l'analyse de M. Tabarot. Au-delà des constats, il convient de trouver des solutions. Nous devrions ainsi réfléchir à des montages financiers innovants pour faire face au mur d'investissements de 100 milliards d'euros qui se dresse devant nous pour financer la régénération et la modernisation du réseau. Un autre axe de réflexion concerne les péages ferroviaires, dont le niveau pèse sur tout le système et sur le prix du billet facturé à l'utilisateur.

L'ART a fait la preuve de son utilité. Nous devons préserver son indépendance financière. Nous soutenons vos propositions.

VNF doit assurer la modernisation des écluses tout en gérant efficacement ses effectifs. C'est ce qui explique le recours à des CDD pendant une période temporaire. L'organisme a besoin de 40 postes de plus dans l'immédiat.

Pour conclure, le principal sujet d'inquiétude est bien l'état du réseau ferroviaire. Le budget à cet égard est en trompe-l'œil : si le projet de loi de finances semble s'inscrire dans la trajectoire de la LOM, il n'est pas du tout à la hauteur des enjeux.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Le niveau de nos péages ferroviaires est le plus élevé d'Europe ; cela pose des problèmes aux opérateurs et aux AOM.

L'Afitf n'est pas condamnée à voir ses crédits sous-consommés. Le passage de Jean Castex à la tête de l'agence pendant quelques semaines a montré que la situation pouvait évoluer. En quelques semaines, des situations se sont débloquées et de nombreuses conventions ont été signées. Était-ce lié au poids politique de Jean Castex, à sa connaissance des services de l'État, à ses liens avec les élus ? En tout cas, une agence qui gère autant de fonds ne peut fonctionner avec quelques ETP et quelques stagiaires et a besoin de plus de moyens. La question de sa gouvernance est cruciale si l'on veut que les crédits soient consommés.

La mission d'un rapporteur de crédits budgétaires n'est pas de lancer des alertes. Dénoncer les manques, c'est bien, mais il faut aussi faire des propositions pour agir. Pour cela, nous devons rassembler. J'aurais aimé déposer un amendement pour consacrer 850 millions supplémentaires à la régénération ferroviaire, mais je ne suis pas sûr que la commission des finances m'aurait suivi, non plus que le Gouvernement... Le rapport de la commission des finances de février courageux a dénoncé des problèmes réels. Mon but est désormais d'essayer de faire avancer les choses. Finalement, 150 millions, c'est mieux que rien, et cela permet d'aller de l'avant.

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est effectivement en se fixant des objectifs atteignables que l'on peut avancer. Encore une fois, la collaboration entre Hervé Gillé et Philippe Tabarot a été exemplaire à cet égard.

**M. Rémy Pointereau.** – VNF manque de moyens pour aider les collectivités qui investissent pour entretenir les canaux ou créer des ports de plaisance fluviale.

La sous-consommation des crédits de l'Afitf s'explique-t-elle par un renouvellement trop fréquent des présidents de l'agence ? Ou alors, faut-il pointer le retard



des travaux de la SNCF ? Beaucoup de chantiers n'avancent pas. La SNCF ne fait pas assez appel à des sous-traitants. On souffre aussi d'une pénurie de main-d'œuvre pour réaliser les travaux. La SNCF a une part de responsabilités. La ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, communément appelée POLT, est en travaux depuis longtemps et ceux-ci, qui devaient être terminés en 2024, ne le seront qu'en 2026 ou 2027 ; c'est autant de crédits qui ne sont pas consommés.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je n'ai pas compris pourquoi SNCF Réseau n'avait pas engagé davantage de travaux pendant la pandémie.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Si l'on doit saluer l'effort réalisé par le Gouvernement pour augmenter les crédits d'investissement de VNF, on peut s'inquiéter d'une réduction trop rapide de la trajectoire d'emplois de l'organisme. VNF est obligé soit de recruter des intérimaires qui coûtent 30 % plus cher, soit de se défausser sur les collectivités territoriales. C'est pourquoi je propose d'augmenter le plafond d'emplois pour lui permettre de recruter des effectifs *via* des CDD.

Vos remarques sur l' Afif sont justes. Je ne crois pas à l'homme providentiel. Je ne sais pas si un maintien de Jean Castex à la présidence de l' Afif aurait permis de résoudre tous les problèmes, mais s'agissant des difficultés que vous évoquez concernant la réalisation des travaux, je constate que, durant sa présidence, tous les services de l'État concernés participaient aux conseils d'administration de l'agence, ce qui n'était pas le cas auparavant, tandis qu'il veillait personnellement à l'avancée des chantiers.

Nous devons aussi veiller à ce que SNCF Réseau dispose des ressources humaines suffisantes pour mener à bien tous ses chantiers, quitte peut-être à avoir recours à des prestataires privés.

On peut aussi se demander, comme nos rapporteurs spéciaux l'ont fait, s'il n'aurait pas mieux fallu donner une vraie indépendance à SNCF Réseau à l'occasion de la réforme de la SNCF. Mais c'est un autre sujet...

**M. Jacques Fernique.** – Le président de SNCF Réseau estimait, lors de son audition au Sénat, que l'entreprise avait la capacité de réaliser des travaux de régénération à hauteur de 300 millions d'euros par an. Cela correspond exactement aux 150 millions promis par le Gouvernement et aux montants supplémentaires qui seraient octroyés si l'amendement de notre rapporteur pour avis était adopté. Mais pour régénérer et moderniser notre réseau, il faudrait faire bien plus !

Vous avez évoqué l'embellie qu'a représentée pour l' Afif la brève présidence de M. Castex. Soit, mais je ne rappellerai qui était son président précédemment, et pour une période bien plus longue...

Une loi de programmation ferroviaire serait nécessaire. Cela permettrait de casser la logique infernale de la hausse des péages ferroviaires. Je rappelle que la majeure partie des moyens d'investissement de SNCF Réseau provient des péages et le COP prévoit qu'ils vont continuer à augmenter fortement.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Nous avons reçu un pseudo-engagement du ministre de déposer un projet de loi de programmation du ferroviaire.

J'espère que ce sera bien le cas. Mais avant d'envisager une telle loi, il faut résoudre la question de la sous-consommation des crédits, sinon un nouveau texte ne serait guère utile.

S'agissant des péages, la situation est complexe. La dynamique est catastrophique. On sait qu'une baisse des péages permet de relancer le secteur. On l'a constaté à l'étranger, ou encore avec le plan de relance du fret : celui-ci a fonctionné parce qu'il n'a pas été dicté par l'État et parce qu'il a procédé d'initiatives des acteurs de la filière ; les opérateurs ont proposé une baisse des péages et cela a fonctionné ! Les régions, en tant qu'AOM, investissent pour développer des dessertes nouvelles et maintenir des lignes existantes, mais s'il n'est pas possible de faire circuler davantage de trains parce que les péages sont trop élevés, ces efforts sont vains. Tout doit être coordonné. Il faut à la fois investir pour moderniser le réseau, permettre à SNCF Réseau de mener à bien les travaux nécessaires et régler la question de la hausse des péages, sinon on ne sortira pas de l'impasse.

**M. Olivier Jacquin.** – Nous parvenons souvent à avoir des vues concordantes sur le ferroviaire. Je salue à mon tour le travail conjoint entre Hervé Gillé et Philippe Tabarot. Les rapporteurs spéciaux ont bien analysé la situation catastrophique du secteur dans leur rapport paru en février dernier. Notre rapporteur a dit qu'il n'était pas un lanceur d'alerte, mais quelle est la portée d'un amendement de 150 millions d'euros ? Sans doute ne pouvez-vous aller plus loin en raison de votre ligne politique... J'interpelle aussi les rapporteurs spéciaux : nous sommes tous d'accord sur le diagnostic, il est temps maintenant d'agir, faute de quoi des lignes continueront à être fermées. Je plaide pour une loi de programmation du ferroviaire. Peut-être devrions-nous nous appuyer sur un travail transpartisan et consensuel, afin de définir un nouveau modèle économique du ferroviaire en France. En attendant, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain déposera des amendements plus ambitieux et plus proches des recommandations de l'ART.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Ma position n'est pas dictée par les discussions au sein du groupe Les Républicains. Simplement, un amendement augmentant de 850 millions d'euros les crédits en faveur de la régénération du ferroviaire aurait certainement reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, et n'aurait eu guère de chances d'être adopté. Ne vaut-il pas mieux parvenir à faire adopter un amendement de 150 millions ? Cette somme, ajoutée aux 150 millions du Gouvernement, permet d'atteindre le seuil de 300 millions, le montant de crédits qui peut être réellement consommé par SNCF Réseau dans l'immédiat. J'ai donc préféré faire preuve de pragmatisme. Mieux vaut 150 millions que rien. Ce n'est certes pas le grand-soir, mais cette proposition est réaliste, consensuelle et conforme à ce qui peut être fait.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous passons aux amendements.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-332 vise à allouer 2 millions d'euros supplémentaires à VNF pour 2023, afin de lui permettre de recruter 40 ETPT, sous la forme de contrats à durée déterminée. Il s'agit de privilégier des CDD plutôt que des CDI ou des intérimaires, afin d'accompagner l'organisme dans sa modernisation en attendant que des gains de productivité se fassent sentir et permettent à VNF d'absorber les baisses d'effectifs prévues.

*L'amendement II-332 est adopté.*

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-333, que je propose avec Hervé Gillé, vise à allouer 4,6 millions d'euros supplémentaires à l'Autorité de

régulation des transports. L'ART est aujourd'hui dans une situation critique ; son fonds de roulement ne lui permettant pas de faire face à un imprévu ou à un contentieux qu'elle perdrait. Cet amendement vise donc à lui donner les moyens d'exercer son rôle dans de bonnes conditions et de manière totalement indépendante.

*L'amendement II-333 est adopté.*

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-334 vise à affecter 150 millions d'euros supplémentaires à la régénération du réseau ferroviaire. Il ne s'agit pas de financer de grandes opérations de modernisation du réseau, mais bien de réaliser des investissements dans les territoires pour les désenclaver ou conserver des petites lignes.

*L'amendement II-334 est adopté.*

### **Article 33**

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-331 est complémentaire de l'amendement II-332 : pour permettre à VNF de recruter les 40 ETPT, il convient de modifier le plafond d'emplois de cet opérateur tel que prévu par le présent projet de loi de finances.

*L'amendement II-331 est adopté.*

**Mme Marie-Claude Varailas.** – Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste s'abstiendra sur la proposition du rapport sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.

**M. Jacques Fernique.** – Le Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires s'abstiendra aussi.

*La commission a émis un avis de sagesse sur l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

## **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits relatifs aux transports routiers - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous passons maintenant à l'examen du rapport pour avis d'Hervé Gillé sur les crédits relatifs aux transports routiers prévus par le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

**M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux transports routiers.** – J'ai l'honneur de vous communiquer à mon tour les principaux axes de mon avis sur les crédits consacrés aux transports routiers dans le projet de loi de finances pour 2023. Je souhaiterais en détailler avec vous les cinq principaux volets.

Je commencerai par évoquer la question du financement de nos infrastructures de transport.

Comme vous l'a indiqué Philippe Tabarot, 3,8 milliards d'euros de recettes sont attendus pour 2023 par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Il s'agit, comme cela a été indiqué, d'une somme considérable, et en augmentation par rapport à l'année précédente.

Cela étant dit, et eu égard au dernier budget rectificatif adopté par l'agence en 2022, on peut penser que malgré cette tendance positive, les consommations de crédits sont en réalité moins importantes que la prévision initiale.

En outre, l'Afitf pâtit, depuis plusieurs années désormais, d'un modèle de financement qui fait reposer des dépenses pérennes et certaines sur des recettes incertaines, pour ne pas dire parfois imprévisibles. Je pense bien sûr aux amendes radar mais, également, pendant la crise sanitaire, à la contribution du secteur aérien. S'y ajoute, depuis deux ans, le refus de la part des sociétés concessionnaires d'autoroutes de s'acquitter du versement de la contribution volontaire exceptionnelle à la suite de l'augmentation du taux de la taxe d'aménagement du territoire, ce qui représente un manque à gagner d'environ 60 millions d'euros par an. L'année 2022 a également été marquée par une sous-exécution de plus de 210 millions d'euros du plan de relance. Cette situation est préoccupante, d'autant plus dans un contexte de hausse des prix qui pourrait conduire à un renchérissement du coût des projets financés par l'Afitf. D'ores et déjà, l'agence nous a indiqué que le dernier budget rectificatif prenait en compte une hausse de 10 millions d'euros des coûts de régénération routière.

Dans ce contexte, il est essentiel de sécuriser les ressources de l'Afitf. C'est dans cet esprit que je vous avais présenté, la semaine dernière, un amendement visant à ce que, si certaines recettes de l'agence venaient à manquer, une part supplémentaire d'accise sur les énergies (ex-taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE) lui serait affectée.

J'en viens à présent au deuxième axe de mon avis budgétaire, relatif au financement des transports collectifs.

Là encore, je partage le constat formulé par Philippe Tabarot : les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont dans une situation intenable. D'une part, elles doivent à présent commencer à rembourser les avances qui leur avaient été accordées par l'État pendant la crise sanitaire. D'autre part, elles doivent faire face à d'importants surcoûts énergétiques du fait de la répercussion de la hausse des prix de l'énergie. Pour ne donner que quelques exemples, ce surcoût est estimé à Lyon à 14 millions d'euros pour 2022 et à 41 millions d'euros pour 2023 ; à Toulouse, il est de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros pour 2022 et devrait atteindre 28 millions d'euros en 2023.

La situation est alarmante et les AOM n'ont d'autre choix que de réduire l'offre de transports, augmenter le tarif payé par l'utilisateur ou encore renoncer – ou du moins reporter – certains de leurs investissements en matière de transports collectifs. Aucune de ces solutions n'est pleinement satisfaisante, d'autant plus compte tenu de nos objectifs de décarbonation du secteur des transports, qui supposent un report modal massif vers les transports collectifs.

C'est pourquoi, afin de donner davantage de marges de manœuvre aux AOM, vous avez adopté la semaine dernière l'amendement que nous avons porté avec Philippe Tabarot, afin de diminuer le taux de TVA sur les mobilités du quotidien. Je me réjouis que cet amendement ait été adopté en séance publique.

En complément, je vous avais également proposé, la semaine dernière, d'adopter un amendement dans l'objectif de soutenir les communautés de communes s'étant récemment saisies de la compétence mobilité et n'ayant pas instauré de versement mobilité, par l'affectation d'une fraction d'accise sur les énergies à hauteur de 10 euros par habitant.

Enfin, avant d'en venir à l'état de nos routes, je souhaiterais partager avec vous l'un des constats importants de mon rapport : celui du manque de coordination entre les différentes parties prenantes concourant aux politiques de mobilité. Nous manquons de vrais schémas de mobilité partagés. Ce diagnostic m'a été rapporté par de nombreux acteurs que j'ai eu l'occasion d'auditionner. À titre d'exemple, Intercommunalités de France a soulevé la problématique des ruptures de continuité des itinéraires, notamment dans les espaces périurbains, qui résultent souvent d'un manque de communication et d'objectifs partagés. Un autre exemple concerne la faible association du tissu économique local à la définition des politiques de mobilité, alors même que les trajets domicile-travail représentent une part non négligeable des déplacements et que les entreprises concourent significativement au financement des transports collectifs.

Le troisième point de mon rapport porte sur l'entretien des infrastructures routières. Le PLF pour 2023 prévoit d'allouer, conformément à la trajectoire fixée par la loi d'orientation des mobilités, environ 930 millions d'euros de crédits de paiement à l'entretien du réseau routier national non concédé (RRNNC), soit une augmentation d'environ 60 millions d'euros par rapport à l'enveloppe prévue pour 2022.

Pour autant, tout laisse à croire que, compte tenu de l'augmentation des prix de l'énergie d'une part, et des prix des matières premières d'autre part, les objectifs de régénération du réseau national soient revus à la baisse. Pourtant, l'heure n'est pas à baisser la garde, à la veille des transferts de routes nationales aux métropoles, départements et régions volontaires en application de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

À cet égard, il faut rappeler que les demandes des collectivités représentent environ 4 000 kilomètres de linéaire, sur les 11 000 kilomètres de voies concernées. En outre, 16 départements ont assorti leur demande de transfert de conditions. Certaines d'entre elles portent notamment sur l'engagement de l'État sur des opérations d'investissements dans les prochains contrats de plan État-régions (CPER) – sur lesquels, comme vous le savez, on manque de visibilité.

Aussi, il est essentiel de maintenir un effort suffisant d'entretien des routes qui servent trop souvent, comme l'a très justement fait remarquer l'Assemblée des départements de France, de variable d'ajustement budgétaire. Dans ces conditions, je vous proposerai un amendement visant à abonder de 50 millions d'euros supplémentaires le budget consacré à l'entretien des routes de l'État.

Suivant la même logique, je vous proposerai un amendement visant à rattraper le retard en matière de financement des dépenses d'entretien des ouvrages d'art de l'État.

J'en viens à présent aux ouvrages d'art des collectivités territoriales. Créé plus d'un an après l'adoption, par notre commission, du rapport de 2019 *Sécurité des ponts : éviter un drame* de la mission présidée par Hervé Maurey, et dont les rapporteurs étaient Patrick Chaize et Michel Dagbert, le programme national Ponts a permis de déployer, dans le cadre

du plan de relance, 40 millions d'euros sur trois ans en faveur du recensement et de l'évaluation des ouvrages d'art du bloc communal. Aux termes de cette première phase de diagnostic, il apparaît que le constat alarmant dressé en 2019 s'est confirmé, voire même aggravé. Ainsi, sur les 40 000 ponts des 11 540 communes bénéficiaires du programme, il apparaît que 23 % des ouvrages d'art du bloc communal présentent des défauts significatifs majeurs.

Le programme national Ponts a donc permis une première avancée nécessaire, mais l'effort doit être poursuivi. D'abord, compte tenu des crédits du programme restants, seuls 300 à 500 ouvrages devraient pouvoir bénéficier d'une évaluation approfondie de leur état. Je vous proposerai, avec mon collègue rapporteur Louis-Jean de Nicolaÿ, un amendement visant à permettre à l'ensemble des ponts dégradés, de bénéficier de cette évaluation. En outre, après ce travail de recensement et d'évaluation approfondie, se posera évidemment la question du financement des travaux de réparation des ouvrages qui peuvent atteindre des niveaux considérables. Sur ce point-là, nous avons pris un retard significatif par rapport à la recommandation formulée en 2019 de consacrer 130 millions d'euros par an aux ouvrages d'art des collectivités territoriales. Aussi, afin de permettre la remise en état d'environ 500 ponts parmi les ouvrages les plus dégradés identifiés dans le cadre du programme national Ponts, je vous proposerai, également avec mon collègue rapporteur Louis-Jean de Nicolaÿ, un amendement visant à créer un fonds d'aide à l'entretien et à la réparation des ouvrages d'art des collectivités territoriales.

Le quatrième volet de mon avis porte sur la décarbonation des véhicules, lourds comme légers, qui suppose de renforcer les dispositifs de soutien des ménages, mais aussi des collectivités territoriales.

Nous nous sommes fixé, à l'échelle nationale et à l'échelle européenne, des objectifs ambitieux de fin de vente des véhicules thermiques. Pour les atteindre, il est crucial d'anticiper les échéances et de soutenir les ménages et les professionnels dans le renouvellement de leurs véhicules pour les encourager à acquérir des véhicules moins polluants. C'est tout l'objectif des dispositifs de bonus automobile ou encore de prime à la conversion. Je profite d'évoquer ces deux dispositifs pour vous signaler que plusieurs des auditions que j'ai conduites ont mis en lumière le fait que certaines de ces aides ne sont pas suffisamment ciblées pour favoriser l'acquisition de véhicules moins lourds, qui sont aussi moins polluants. Nous sommes face à un paradoxe : nous confortons aujourd'hui les constructeurs automobiles qui produisent des véhicules de plus en plus lourds et ceux-ci déplorent la concurrence de la Chine, qui produit des véhicules de plus en plus légers. Autrement dit, les constructeurs chinois gagnent des parts de marché en France sur les véhicules plus légers, qui sont intéressants pour mener nos politiques de décarbonation du secteur automobile.

Cette année, le PLF pour 2023 prévoit la création d'un nouveau dispositif de *leasing social*, dont l'objectif est de permettre aux ménages les plus modestes de pouvoir louer des véhicules électriques à moins de 100 euros par mois, tout en favorisant la production de véhicules français. Pour autant, aucune des auditions que j'ai menées dans le cadre de cet avis budgétaire ne m'a permis de disposer d'informations plus détaillées sur les modalités de ce prêt : qui en bénéficiera ? Quels seront les véhicules concernés ? Quel sera le montant de l'aide ? Autant de questions qui restent en suspens. Au total, 1,3 milliard d'euros sont prévus pour le bonus automobile, la prime à la conversion et ce dispositif de *leasing social*. Je regrette fortement que le Gouvernement impose au Parlement de se prononcer sur une somme aussi substantielle pour un dispositif dont on ignore encore tout.

Cela étant dit, le renforcement du soutien à l'acquisition de véhicules propres est particulièrement prégnant dans le contexte du déploiement des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). S'il faut saluer l'affectation de 200 millions d'euros du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires à l'accompagnement du déploiement des ZFE-m, je regrette le retard du déploiement de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation, sans quoi l'efficacité des ZFE-m restera limitée. En outre, je vous avais proposé la semaine dernière un amendement visant à allonger la durée de l'expérimentation d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un véhicule peu polluant dans et à proximité des ZFE-m. Je me réjouis que cet amendement ait été adopté en séance publique.

En parallèle de la décarbonation de la flotte automobile, la transition écologique du secteur du transport routier de marchandises représente un défi considérable ; 99 % du parc des 600 000 poids lourds fonctionnant au diesel et les alternatives étant particulièrement onéreuses.

Je salue l'adoption, en séance publique, des deux amendements que je vous avais proposés d'adopter sur le sujet, qui visaient respectivement à créer un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants et à élargir le bénéfice du suramortissement pour l'acquisition de poids lourds peu polluants aux véhicules rétrofités. Je vous proposerai, en complément, d'adopter un amendement visant à allouer davantage de moyens à l'appel à projets « Ecosystèmes des véhicules électriques », dont l'enveloppe a déjà été intégralement consommée.

Enfin, je souhaiterais évoquer la question du développement du vélo qui, ces dernières années, est loin d'être anecdotique. Le plan Vélo et mobilités actives, créé en 2018, a en effet permis de créer plusieurs milliers de kilomètres d'aménagements cyclables et le nouveau plan Vélo, annoncé en septembre dernier, poursuit cette dynamique positive. Pour autant, on observe aujourd'hui que le mouvement doit être encore amplifié, notamment pour faire face aux besoins en matière d'ingénierie territoriale. Je vous présenterai un amendement en ce sens.

Sous le bénéfice des observations que j'ai partagées avec vous et des amendements que je vous propose d'examiner, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports routiers.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous passons aux amendements.

**M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-345 vise à rattraper le retard pris par l'État dans l'entretien de ses ouvrages d'art au regard de la trajectoire de 120 millions d'euros par an préconisée par le rapport de notre commission de 2019 sur la sécurité des ponts, et d'y consacrer 105,1 millions d'euros supplémentaires dès 2023.

*L'amendement II-345 est adopté.*

**M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-346 vise à consacrer 50 millions d'euros supplémentaires à l'entretien du réseau routier national non concédé, notamment dans la perspective des transferts de voirie aux collectivités territoriales volontaires en application de la loi « 3DS » relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

*L'amendement II-346 est adopté.*

**M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis.** – L’amendement II-347 vise à allouer 15 millions d’euros supplémentaires à l’appel d’offres « Écosystème des véhicules lourds électriques », mis en place en mars 2022 et doté de 65 millions d’euros. D’après la Fédération nationale des transports routiers, l’Ademe ne reçoit plus de dossier sur cet appel à projets, l’enveloppe ayant été intégralement consommée. Compte tenu des besoins en matière de décarbonation des flottes de poids lourds, cet amendement vise donc à amplifier le soutien à la transition écologique du secteur.

*L’amendement II-347 est adopté.*

**M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis.** – L’amendement II-348 vise à déployer 20 millions d’euros supplémentaires au bénéfice du développement de la part modale du vélo, et plus particulièrement pour faire face aux besoins en matière d’ingénierie territoriale.

*L’amendement II-348 est adopté.*

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Avant de conclure, je voulais remercier tous les membres de la commission qui ont fait front en séance ces derniers jours pour défendre nos positions : grâce à vous, nous avons pu faire adopter nos amendements. En tant qu’élus, nous ne devons pas seulement dénoncer ce qui ne va pas, mais aussi faire des propositions concrètes pour régler les problèmes.

**M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis.** – Je m’associe à ces remerciements. Je tiens aussi à remercier Olivier Jacquin à qui je succède en ma qualité de rapporteur. Nos propositions s’inscrivent dans la continuité de ses travaux lorsqu’il était rapporteur pour avis sur les transports routiers pendant deux années.

*La commission a émis un avis favorable à l’adoption des crédits relatifs aux transports routiers de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits relatifs aux transports aériens – Suite de l’examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Notre collègue Évelyne Perrot, rapporteure pour avis sur les crédits relatifs au transport aérien, souhaite nous soumettre une proposition qui concerne l’insonorisation des logements situés près des aéroports.

Vous avez approuvé, le 9 novembre dernier, à la fois les crédits de l’aérien pour 2023 et un amendement destiné à compenser les pertes de recettes de taxe qui financent les travaux pour améliorer la quiétude des riverains : notre amendement demandait 67 millions d’euros, ce qui correspond au chiffrage du Gouvernement.

Notre initiative s’est révélée opportune, car une semaine après, le 16 novembre, le Sénat a adopté une disposition similaire en projet de loi de finances rectificative : similaire, mais pas identique puisqu’il s’agit de 20 millions d’euros et pas de 67.

Un accord a été obtenu hier en CMP et les conclusions seront examinées en séance vendredi 25 novembre. Si le texte du Sénat est définitivement adopté, il serait logique



de rectifier notre amendement en déduisant les 20 millions d'euros déjà votés de notre chiffre initial, qui, je le rappelle, résulte des calculs effectués par l'administration et figurent dans les réponses au questionnaire budgétaire.

Le plus simple serait de donner mandat à la rapporteure pour avis afin de procéder, en votre nom, à la rectification en cas de besoin. Approuvez-vous cette démarche de rectification graduée ?

*Il en est ainsi décidé.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Missions « Cohésion des territoires »,  
« Relations avec les collectivités territoriales » et Compte d'affectation spéciale  
« Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » -  
Crédits relatifs à la politique des territoires - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous passons à l'examen des crédits relatifs à la politique des territoires.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la politique des territoires.** – Comme chaque année, je vous présente mon rapport sur deux programmes de la mission « Cohésion des territoires », le 112 et le 162, et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) consacré au « Financement des aides à l'électrification rurale » (Facé), ainsi que sur les programmes 119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Ces programmes concourent, avec 23 autres programmes budgétaires, à la politique d'aménagement et de cohésion du territoire.

Je dirai d'abord un mot sur l'évolution générale des crédits budgétaires affectés à chacun de ces programmes, avant de vous faire part de plusieurs remarques thématiques et d'évoquer les trois propositions d'amendements que je ferai tout à l'heure.

Je commence par vous présenter les crédits.

D'emblée, je tiens à dire, comme je l'ai fait l'an dernier, que la dispersion des crédits concourant pourtant aux mêmes politiques dans des programmes budgétaires distincts ne facilite pas le travail du Parlement et relativise fortement la portée de l'autorisation que nous accordons au Gouvernement.

Ainsi, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », si l'on retient uniquement le montant des crédits votés en loi de finances initiale pour 2022, on constate une hausse de 35 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,3 % en crédits de paiement (CP).

Toutefois, si l'on prend les crédits votés en 2022 augmentés de ceux inscrits dans la mission du plan de relance et qui ont été transférés en gestion au programme 112, on constate une baisse de 5,4 % en AE et une baisse de 19 % en CP.

Tout est donc affaire de présentation...

Au-delà de ces éléments de technique budgétaire, qui doivent être analysés précisément par nos collègues de la commission des finances, le programme 112 est principalement marqué par deux événements pour 2023.

D'abord, la montée en puissance du volet territorial des contrats de plan État-régions et interrégions (CPER-CPIER), dont les financements augmentent de 80 millions d'euros en AE pour soutenir le lancement de la génération 2021-2027 des CPER. Pour rappel, ce sont au total 28 milliards d'euros de « crédits État » qui ont été contractualisés dans les CPER et CPIER pour la période 2021-2027, dont un peu moins d'un milliard pour le volet territorial, qui est porté par le programme 112.

Ensuite, le budget 2023 consacre un renforcement des pactes de développement territorial, conçus pour soutenir des territoires particulièrement en difficulté, avec une hausse de 36 millions d'euros en AE et de 29 millions d'euros en CP, qui alimenteront les 12 contrats de développement territorial, dont le renouveau du bassin minier ou encore le nouveau plan « Avenir Lourdes », pour lequel on peut parler d'un petit miracle budgétaire.

Si je me réjouis que des crédits initialement fléchés « relance » et à la main du ministère de l'économie, aient été rapatriés, en gestion 2021 et 2022, dans les programmes de droit commun, l'exercice n'a pas été poussé jusqu'au bout.

Ainsi, il demeure encore des crédits de paiement pour 2023 dans la mission plan de relance, notamment une enveloppe de 113 millions d'euros pour le soutien aux actions de développement local, dont la ventilation est illisible, entre les CPER, le plan de transformation de la Corse ou encore les actions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

En outre, à la complexité créée par la mission « Plan de relance » il y a deux ans, s'ajoute aujourd'hui un nouveau manque de lisibilité, avec la création d'un « fonds vert », qui constitue une bonne nouvelle en soi, mais au sujet duquel nous disposons de trop peu d'informations, sur son fonctionnement et les montants qui seront attribués à chaque action, alors que ce fonds a également vocation à soutenir des politiques de cohésion des territoires.

Je referme cette parenthèse.

L'an dernier, je vous avais indiqué qu'un niveau de 315 millions d'euros environ en AE et CP me paraissait devoir être le niveau « de croisière » du programme 112. Cette année, nous atteignons ce niveau pour les AE, mais il y a un retard de 50 millions pour les CP.

Pour les programmes 119 et 122, je note que les dotations d'investissement - dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) – sont stables à un niveau important d'environ 1,8 milliard d'euros et que les financements pour le traitement des conséquences de la tempête « Alex » sont bien inscrits.

En outre, je retiens deux éléments. D'une part, le montant de ces dotations n'inclut pas les effets de l'inflation, donc le même volume de financements mobilisés ne permettra pas à nos territoires de faire la même chose qu'un ou deux ans plus tôt. Cela me paraît à cet égard problématique. D'autre part, je note que les dépenses d'investissement des collectivités ont connu une très forte progression, de presque 10 %, entre 2017 et 2021, alors que le niveau des dotations est resté stable depuis 2016.

S'agissant du financement des aides à l'électrification rurale, porté par un compte d'affectation spéciale (CAS), les montants sont globalement stables, à 360 millions d'euros, mais 2 millions d'euros supplémentaires ont été alloués à la transition énergétique et aux appels à projets innovants dans les zones non-interconnectées.

Récemment, un rapport de la Cour des comptes a porté un jugement sévère sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (Facé) », relevant une gestion défailante qui ne permet pas d'évaluer l'efficacité des crédits, tout en soulignant que, du fait de l'inflation, les crédits affectés sont insuffisants par rapport aux enjeux. Je partage ce dernier point, même si les 50 millions d'euros supplémentaires inscrits dans le plan de relance en 2021, qui seront engagés d'ici la fin de l'année, sont une première réponse.

Enfin, je termine ce tour d'horizon avec le programme 162, dont les CP sont en baisse de 40 % et les AE en hausse de 7,5 %, si l'on inclut les fonds de concours attribués au programme en cours de gestion.

Ces évolutions résultent principalement d'un redimensionnement du plan de transformation et d'investissement pour la Corse, d'une hausse du soutien à l'investissement en Guyane ainsi que de la création d'une nouvelle action pour lutter contre la prolifération des algues sargasses aux Antilles. Cette dernière action est dotée de 5 millions d'euros pour 2023 et devrait au total mobiliser 40 millions d'euros sur 5 ans, à la fois sur un volet préventif et curatif. En Guadeloupe, 14 communes sont concernées et 9 communes le sont en Martinique.

Au cours des précédents exercices budgétaires, j'ai concentré mon travail sur cinq sujets principaux : l'extinction programmée par le Gouvernement de la prime d'aménagement du territoire (PAT), la création de l'ANCT, le nouveau plan chlordécone dans les Antilles pour 2021-2027 et la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire et, bien sûr, les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Cette année, je concentrerai mon propos sur quatre remarques.

D'abord, l'État doit veiller à ne pas fragiliser l'ANCT et à ce que ses opérateurs partenaires jouent le jeu de la coordination et de la rationalisation.

Les crédits inscrits dans le budget 2023 sont stables pour l'ANCT, alors même que l'agence assume un nombre croissant de missions, à l'image de la gestion du fonds « France très haut débit », doté de 3 milliards d'euros et qui est transféré sans renfort humain, mais aussi à l'image du plan Avenir montagnes, des programmes de revitalisation, etc.

De même, la hausse du plafond d'emplois est une mesure de pure cohérence, puisqu'il s'agit en réalité d'intégrer à l'agence des postes conçus pour exercer des missions nouvelles ou pour internaliser des missions exercées précédemment par des partenaires extérieures. En outre, elle est confrontée à de vraies difficultés d'attractivité pour le recrutement.

Depuis sa création, l'ANCT a été saisie de 1 080 projets, dont les deux tiers émanent de communes. La moitié des collectivités ayant eu recours à l'agence ont une population inférieure à 3 500 habitants. Au 30 septembre 2022, près de 15 millions d'euros ont été engagés au titre du budget ingénierie de l'année sur 20 millions d'euros, et pour 2023, il est prévu de reconduire cette somme de 20 millions d'euros. Or, d'après les informations

qui m'ont été communiquées au cours des auditions, l'agence se trouve dans une situation financière critique, avec une incapacité structurelle à financer les missions qui lui sont confiées au fil de l'eau par l'État et pour intervenir à la demande de ses partenaires.

Si la faiblesse des dépenses réalisées en 2020 du fait de la pandémie a permis à l'agence d'étaler son action et le décaissement des crédits, l'ANCT risque en 2023 de ne pouvoir assumer que des paiements liés à des engagements antérieurs ou, pire, de piocher sur la ligne dédiée à l'ingénierie « sur mesure » pour financer du fonctionnement !

Toutefois, je ne vous proposerai pas d'amendement sur ce sujet, car je considère qu'il y a des marges de manœuvre à moyens constants. À cet égard, je rappelle que l'ANCT est liée à des opérateurs partenaires que sont le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) par le biais de conventions dont l'existence a été inscrite dans la loi. Après une première phase de trois ans, ces conventions doivent être révisées. Aussi, je considère que cette révision doit être l'occasion de remettre sur la table le sujet de la coopération entre ces opérateurs et de la mise en cohérence de leurs actions avec l'ANCT, y compris dans une perspective plus large de réforme de la gouvernance de ces opérateurs et de rationalisation de leur périmètre d'intervention.

Il pourrait être intéressant que ces nouvelles conventions, qui seront finalisées fin 2023 ou début 2024 soient présentées officiellement aux commissions compétentes du Parlement, et que nous creusions ce sujet au Sénat.

L'ANCT ne peut pas durablement devenir une caisse alimentée au coup par coup par des financements dispersés et ne s'intégrant pas dans une stratégie construite avec les opérateurs que j'ai cités.

Deuxième sujet : le réseau des maisons France Services est en phase de stabilisation, mais il faudra amplifier ce mouvement, comme je le disais déjà l'an dernier.

Nous atteindrons prochainement le nombre de 2 600 structures labélisées, dont les deux tiers sont portés par les collectivités et permettent désormais à 100 % de la population d'être à moins de 30 minutes d'une maison France Services, ce qui reste toutefois important et nécessite un développement supplémentaire du réseau. On compte également 127 bus « France Services » déployés à ce jour.

En outre, le Président de la République a annoncé, le 10 octobre dernier, l'ouverture ou plutôt la réouverture de six sous-préfectures, et une soixantaine d'opérations de relocalisations de services publics ont été décidées ces dernières années, concernant 7 500 agents et 50 départements.

Par ailleurs, un premier plan de renforcement de l'administration territoriale de l'État se dessine, avec une annonce de 350 emplois supplémentaires d'ici 2027.

La prise de conscience sur l'importance du sujet de l'accès aux services publics en ruralité progresse.

Toutefois, cette annonce ne pourra pas compenser la réduction de 14 %, soit 11 000 postes supprimés, qui a été décidée et menée entre 2012 et 2020 pour l'administration territoriale de l'État.

À cet égard, je partage la plupart des 25 propositions récemment formulées par l'Association des maires ruraux de France (AMRF) sur le réseau France Services, qui poussent à une augmentation du nombre de sites labélisés, et, surtout, au renforcement des liens avec les services des communes.

Je partage également les orientations définies par mon collègue Bernard Delcros, dans son rapport de juillet 2022 sur le financement du réseau France Services. Avec un coût de fonctionnement annuel moyen de 110 000 euros, le reste à charge moyen pour un porteur de projet, une fois décompté le forfait de 30 000 euros mis par l'État et les opérateurs, est de 80 000 euros et même davantage pour une structure portée par le service postal, soit 75 % du coût, ce qui reste important.

Notre collègue Bernard Delcros proposait ainsi de porter le financement forfaitaire à 50 000 euros, soit une hausse de 20 000 euros par maison pour un coût total de 25 millions d'euros pour l'État et 25 millions d'euros pour les opérateurs sur la base de 2 500 structures France Services. Un amendement procédant à la moitié de l'augmentation proposée a été adopté dans le deuxième PLFR pour 2022 il y a quelques jours, à l'initiative de Bernard Delcros ; je soutiendrai les initiatives de même nature.

Dans le contexte de la création de « France Travail », il me semble également nécessaire de renforcer les liens entre France Travail et France Services, pour mieux traiter les problématiques d'emploi, au plus près des territoires. C'est une nécessité pour enfin territorialiser notre politique de soutien à l'emploi et permettre la rencontre entre les besoins des employeurs et les recherches des demandeurs d'emplois.

Troisième sujet : comme l'an dernier, je regrette le faible dynamisme de l'action de l'État sur la reconquête de la qualité des cours d'eau dans les Pays de la Loire.

Cette action ne bénéficie que de 700 000 euros depuis trois 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. La région a besoin d'être soutenue de façon plus volontariste par l'État sur ce sujet difficile. Je vous proposerai un amendement sur ce sujet.

Enfin, un mot des 25 dépenses fiscales portées par le programme 112, ce qui me permettra d'aborder la question des zonages.

Ces dépenses fiscales représentent 700 millions d'euros et une grande partie est imputable à des exonérations en faveur de la Corse. Sur ce total, les zones de revitalisation rurale (ZRR) représentent environ 300 millions d'euros et bénéficient à un peu plus de 33 000 entreprises. Comme vous l'avez entendu lors des auditions du ministre Christophe Béchu et de la secrétaire d'État à la ruralité Dominique Faure, nous aurons l'occasion de travailler sur ce sujet prochainement.

Parmi ces dépenses fiscales, deux zonages créés par la loi de finances pour 2020, sur proposition du Gouvernement retiennent mon attention : les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (Zorcomir) et les zones de revitalisation des centres-villes (ZRV).

Faute d'une compensation suffisante de la part de l'État – les exonérations portent sur les impôts fonciers compensés seulement à 30 % –, ces deux dispositifs pourtant intéressants n'ont eu que trois bénéficiaires... alors même que nous connaissons tous des chefs d'entreprises ou des artisans qui ont besoin de ce type de soutien.

Ces éléments montrent qu'il est grand temps de remettre à plat nos zonages de soutien à l'attractivité et au développement rural.

À ce sujet, je regrette encore une fois la disparition de la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui constituait un dispositif complémentaire puissant, en s'adressant à des activités industrielles. Il faudra réfléchir à se doter d'un instrument spécifique au soutien à la relocalisation industrielle lors de la révision des zonages.

Je terminerai en évoquant les amendements que je propose à la commission d'adopter.

D'abord, dans le prolongement des travaux de notre commission menés en 2019, par Hervé Maurey, Patrick Chaize et Michel Dagbert, et en 2022, par Bruno Belin, sur le sujet des ponts et des ouvrages d'art, nous vous proposerons, avec mon collègue Hervé Gillé, rapporteur pour avis des crédits relatifs aux transports routiers, trois amendements pour mettre des moyens à la hauteur des enjeux sur ce sujet essentiel. Ces amendements reprennent les conclusions du rapport de suivi de Bruno Belin de juin dernier, qui a identifié l'important retard accumulé à la fois sur le diagnostic des ouvrages en mauvais état et sur leur réparation.

Ensuite, je vous proposerai un amendement modeste, d'un montant de 1 million d'euros, pour faire en sorte que l'État s'investisse davantage dans la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire, compte tenu du fait que cette action est très peu dotée depuis sa création et ne présente pas encore de résultats satisfaisants, alors qu'il s'agit d'un sujet central pour la qualité de vie de nos concitoyens, pour la transition écologique et pour l'adaptation au changement climatique.

En conséquence, j'émets un avis d'abstention à l'adoption des crédits des programmes 112 et 162 de la mission « cohésion des territoires », 119 et 122 de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et du compte d'affectation spéciale « Facé » compte tenu des difficultés de fonctionnement de l'ANCT et du contexte d'inflation.

Toutefois, si le Gouvernement acceptait les amendements sur les ponts que nous proposerons collectivement, et je salue notre collègue Bruno Belin ici présent, je serais favorable à l'adoption des crédits de la mission « cohésion des territoires ».

**M. Fabien Genet.** – Réduction à la source, recyclage et valorisation, je ne parle pas des déchets ménagers, mais bien des subventions de l'État aux collectivités territoriales.

Réduction à la source d'abord : l'inflation n'est pas prise en compte pour le calcul de la DETR et de la DSIL. Les élus sont inquiets des effets de l'explosion du coût de l'énergie sur la section de fonctionnement de leur budget. Certains envisagent de geler leurs programmes d'investissements en 2023. Cette tendance a déjà débuté, car le volume des travaux commandés dans les appels d'offres baisse. Finalement, si les communes n'investissent plus, l'enveloppe de la DETR et de la DSIL sera peut-être suffisante !

Recyclage de crédits ensuite : je siége à la commission d'élus de la DETR de la Saône-et-Loire et j'ai parfois l'impression que cette dotation peut servir un peu à tout... Il est

ainsi question de mobiliser la DETR et la DSIL pour financer des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement pour compenser la faiblesse des crédits des agences de l'eau ; évidemment, cela se ferait au détriment des autres programmes d'investissement...

Quant à la valorisation, il s'agit beaucoup de communication de la part du Gouvernement. Celui-ci annonce de grands projets, comme le programme Petites Villes de demain, mais là encore, pour le financement, il renvoie à la DETR et à la DSIL.

**M. Joël Bigot.** – La proposition d'abstention de notre rapporteur reflète ses inquiétudes. Je partage sa position.

Nous manquons d'informations sur le fonds vert. À quoi est-il destiné ? Comment fonctionnera-t-il ? Pourriez-vous nous donner des précisions ?

L'ANCT est dans une situation financière critique. C'est préoccupant. Cette agence était conçue comme outil au service des petites communes dépourvues d'ingénierie.

Je voterai votre amendement visant à faire en sorte que l'État s'investisse davantage dans la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire, car la qualité de l'eau est inquiétante.

Vous préconisez une abstention sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », mais votre position évoluera-t-elle si vos amendements sur les ponts sont adoptés ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.** – Oui.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Je voterai aussi l'amendement sur la qualité de l'eau dans la région Pays de la Loire.

Comme cela a été justement pointé, les crédits alloués au Facé sont insuffisants par rapport aux enjeux. Je profite de ce débat pour relayer les inquiétudes des syndicats d'énergie. Ils ont vraiment besoin de continuité dans le soutien à la sécurisation et au renforcement des réseaux, à la transition énergétique et à l'investissement dans les énergies renouvelables, ainsi qu'à la réaffirmation des principes de péréquation entre l'urbain et le rural. Un lien doit s'établir entre le Facé et les aides à l'investissement et au fonctionnement.

**M. Ronan Dantec.** – Nous avons voté hier, à la quasi-unanimité, pour la douzième fois peut-être, la dotation « climat » pour les collectivités. Contrairement à ce qui est prévu avec le fonds vert, il s'agit d'une dotation systématique et de fonctionnement. On fait confiance aux collectivités pour trouver les meilleures solutions et définir leur plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et leur stratégie climat. Le fonctionnement du fonds vert n'est pas très clair ; on annonce 200 millions d'euros pour l'ingénierie, mais ceux-ci seront distribués *via* de nombreux canaux différents.

Au-delà de notre vote unanime de posture, nous avons l'opportunité de négocier avec le Gouvernement afin de transférer une partie du fonds vert vers la dotation « climat ». Ce serait un message de soutien aux territoires et cela favoriserait la mise en place des PCAET. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) pourraient servir de cadre à la contractualisation.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.** – Je partage votre analyse sur la DSIL et la DETR. Les collectivités ont bénéficié du plan de relance, des crédits importants ont été alloués. Beaucoup de collectivités ayant prévu de lancer leur programme de travaux en 2023 risquent de devoir les reporter.

Le fonds vert va-t-il apporter des soutiens aux collectivités dans certains cas, notamment quand il s'agit de crédits dédiés à la transition énergétique, en complément de la DSIL et de la DETR ? Aujourd'hui, personne n'en sait rien. Au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, on sent bien que tous les secrétaires d'État vont se partager le fonds vert ; et l'ANCT va également en bénéficier pour certaines missions d'ingénierie. Il serait utile de demander au Gouvernement des précisions sur l'application de ce fonds vert. Son montant de 2 milliards d'euros va donner des espoirs. Il s'agit de veiller à ce que la distribution ne soit pas « atomisée » et qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une véritable politique de transition énergétique. Ce fonds vert devrait être réservé à la ruralité.

Je remercie Joël Bigot pour son soutien à l'amendement sur l'eau. La Loire à Angers est extrêmement polluée et il convient de trouver une solution. Il est important d'envoyer un message fort, afin de montrer que la qualité de l'eau est aujourd'hui un enjeu primordial.

Je partage la remarque de Guillaume Chevrollier sur le Facé.

Mon inquiétude concernant l'ANCT est que les opérateurs partenaires lui demandent de financer leurs études. Or, le rôle de l'ANCT est d'aider les collectivités dans l'accès à l'ingénierie et dans leurs investissements, pas de financer les opérateurs. Nous ne pouvons pas accepter cette inversion des rôles, il conviendra de revoir le fonctionnement dans le cadre des conventions présentées en 2024 ; c'est aux opérateurs partenaires d'apporter leur soutien à l'ANCT – à travers du personnel ou des financements – pour lui permettre de répondre aux demandes des territoires.

**Mme Angèle Prévile.** – Lorsque nous avons auditionné Caroline Cayeux, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales, je l'avais interrogée sur la répartition des crédits du fonds vert ; elle ne m'avait pas répondu. Elle avait également assuré que ce fonds serait dédié à des projets venant des communes, sans appels à projets. Je m'inquiète de savoir comment va se diffuser l'information dans les territoires. Quand j'évoque l'ANCT devant des élus, certains ne savent déjà pas de quoi je parle. Y aura-t-il une répartition départementale ? Quels types de projets seront concernés ? La ministre avait évoqué la rénovation des bâtiments et la renaturation des cours d'école.

J'apporte mon soutien total à l'amendement sur la qualité de l'eau.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.** – Il incombe aux préfets de faire la promotion de l'ANCT auprès des élus.

Concernant le fonds vert, je crains que les ministères se disputent les 2 milliards d'euros afin de financer leurs propres actions. Nous avons besoin de précisions pour savoir comment cela se passera dans les territoires.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous propose d'interroger le Gouvernement lors de l'examen des crédits sur l'affectation des crédits du fonds vert. Il est important d'obtenir des clarifications sur ce fonds, son fonctionnement et ses modalités.



**M. Ronan Dantec.** – N’aurait-on pas intérêt à entendre Antoine Pellion, le secrétaire général à la planification écologique ? Nous pourrions évoquer avec lui le fonds vert et l’articulation des dispositifs, y compris ceux à venir dans le cadre de la loi sur les énergies renouvelables.

**M. Jean-François Longeot, président.** – C’est une idée à laquelle nous allons réfléchir.

Je laisse notre rapporteur nous présenter ses trois amendements.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.** – L’amendement II-360 vise à augmenter de 1 million d’euros pour 2023 le montant des financements mobilisés par l’État pour l’action 11 « Reconquête de la qualité des cours d’eau en Pays de la Loire » du programme 162.

*L’amendement II-360 est adopté.*

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.** – Avec Hervé Gillé, nous vous proposons d’adopter l’amendement II-361, qui vise à créer un nouveau programme budgétaire au sein de la mission « Cohésion des territoires ». Il renforce à hauteur de 40 millions d’euros le programme national ponts (PNP) sur le volet de l’évaluation approfondie des ouvrages des collectivités territoriales présentant des problèmes de sécurité sur le seul périmètre couvert par le PNP, c’est-à-dire 40 000 ouvrages. En 2022, notre commission a estimé que 90 millions d’euros étaient nécessaires afin de procéder à ces diagnostics approfondis.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il s’agit d’un très bon amendement. Les élus en seront satisfaits, car ils ont tous des ponts, mais pas tous de l’argent !

*L’amendement II-361 est adopté.*

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis.** – L’amendement II-362, présenté également avec Hervé Gillé, crée un nouveau programme budgétaire au sein de la mission « Cohésion des territoires ». Doté de 60 millions d’euros, il vise à soutenir les collectivités territoriales dans l’entretien et la réparation de leurs ponts.

*L’amendement II-362 est adopté.*

*La commission a émis un avis d’abstention concernant l’adoption des crédits des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l’État » de la mission « Cohésion des territoires », des programmes 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » et 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ainsi qu’à ceux du Compte d’affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale ».*

*La réunion est close à 11 h 50.*



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

**Mercredi 16 novembre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire**

**M. Laurent Lafon, président.** – Monsieur le Ministre, nous vous recevons aujourd'hui en vue de l'examen, par le Sénat, des crédits consacrés à l'enseignement agricole dans le projet de loi de finances pour 2023. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation qui nous permet de renouer avec un rendez-vous que nous avons quelque peu mis entre parenthèses depuis 2019, date à laquelle l'un de vos prédécesseurs, Didier Guillaume, était venu nous présenter les contours de ce budget.

Vous savez que notre commission est très attachée à la place de l'enseignement agricole et particulièrement attentive à l'évolution des crédits qui lui sont alloués. Notre commission s'est ainsi fortement mobilisée, avec un certain succès, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, pour dénoncer les risques qu'encourrait l'enseignement agricole si le schéma de rationalisation des moyens envisagé et la trajectoire budgétaire retenue par le gouvernement n'étaient pas amendés.

Certains de mes collègues ont par ailleurs activement participé aux travaux de la mission d'information lancée l'an dernier par groupe RDSE, dont Nathalie Delattre était rapporteure, qui a formulé 45 propositions visant à préserver un enseignement agricole de qualité, dans l'intérêt des filières agricoles et alimentaires, au nom de la cohésion des territoires.

Vous aurez sans doute l'occasion de nous indiquer dans quelques instants si les difficultés identifiées à l'occasion de cette mission, parmi lesquelles la concurrence que se livrent les établissements entre eux ou qu'ils rencontrent avec des formations de l'éducation nationale, la diminution continue des ETP qui a perturbé la mise en œuvre de la réforme du baccalauréat ou encore les pertes financières enregistrées par certains d'entre eux du fait de la crise sanitaire, demeurent toujours d'actualité.

Monsieur le ministre, je vous laisse à présent la parole !

**M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.** – Monsieur le président, je tenais tout d'abord à vous remercier pour votre invitation car cette audition va nous permettre, je l'espère, d'échanger de manière approfondie sur les enjeux de l'enseignement agricole, qui est selon moi une des spécificités et une des fiertés de notre politique éducative.

Plus encore, l'enseignement agricole est un puissant vecteur de reconquête de notre souveraineté alimentaire. Il est un atout inestimable pour que l'impératif de lutte contre

le dérèglement climatique irrigue notre société toute entière et que les secteurs agricole, alimentaire et forestier accélèrent encore les transitions dans lesquels ils se sont engagés.

Ceci est d'autant plus vrai que notre enseignement agricole bénéficie d'un véritable enracinement local. C'est d'ailleurs l'une de ses spécificités, avec 800 établissements présents partout en France, dans l'hexagone et en outre-mer. Ces établissements sont en lien étroit et quotidien avec le monde agricole et rural, les collectivités territoriales, ainsi que les organismes de recherche. Cet ancrage territorial est une vraie force pour expérimenter, innover, inventer l'agriculture de demain. Pour ce faire, l'enseignement agricole dispose de 250 exploitations agricoles ou ateliers technologiques dans des établissements divers. Il s'agit de supports concrets de formation et de diffusion de pratiques innovantes.

Je voudrais commencer par évoquer la rentrée 2022 pour saluer la dynamique remarquable de notre enseignement agricole dont l'attractivité grandissante ne se dément pas, avec une large palette de formations, un taux de réussite et d'insertion professionnelle particulièrement élevé, un accueil et un accompagnement de qualité qui séduisent des jeunes aux profils de plus en plus variés. Nous ne le dirons jamais assez : aujourd'hui 44 % des élèves de l'enseignement agricole sont des filles et 90 % des élèves de l'enseignement agricole ne sont pas issus d'une famille agricole. L'année scolaire 2022-2023 est marquée par une augmentation globale du nombre de jeunes suivant une formation de l'enseignement agricole, de la quatrième au diplôme d'ingénieur et de vétérinaire, en formation initiale scolaire ou par la voie de l'apprentissage. Dans la démographie globale que nous connaissons, il s'agit d'un élément à souligner, bien que cette augmentation soit disparate selon les filières.

Ces évolutions témoignent d'une véritable prise de conscience de notre jeunesse pour laquelle l'agriculture est essentielle, au sens premier du terme. Elle est essentielle par sa vocation productive et nourricière - la crise sanitaire et la guerre en Ukraine l'ont souligné, s'il était besoin de le faire. Mais elle l'est également parce qu'elle est source de solutions dans un contexte de changement climatique, qu'elle est porteuse de sens pour beaucoup de jeunes et d'une manière de voir la société et par conséquent d'une possibilité de la changer. Tout en préservant ce qui fait la compétitivité et l'excellence de notre agriculture, nous devons aussi faire notre cette vision que porte notre jeunesse. Un agriculteur ou un forestier n'est pas un acteur économique tout à fait comme les autres. Par la relation singulière qu'il entretient avec la terre, la nature, le vivant le végétal, la forêt, le bois et par sa capacité à réinventer des pratiques séculaires, il est avant tout un entrepreneur du vivant et un acteur des grands défis de notre temps qu'ils soient climatiques ou sociétaux.

À cet égard l'enseignement agricole est, avec les investissements massifs portés dans le cadre de France Relance et de France 2030, l'une des pièces maîtresses pour anticiper les profonds bouleversements à l'œuvre. Il permet de penser les futures installations dans une perspective de transition écologique et énergétique en formant des agriculteurs passionnés qui seront en même temps des citoyens éclairés. Je voudrais dire ma profonde reconnaissance au personnel du ministère. Plus de 18 000 fonctionnaires œuvrent au service de notre enseignement agricole. Je souhaite devant vous les remercier pour leur engagement sans faille au service de l'avenir de nos jeunes et de celui de notre agriculture et de nos forêts.

Avant d'évoquer les éléments budgétaires du programme stricto-sensu, je voudrais partager avec vous mes priorités politiques pour l'enseignement agricole.

En premier lieu, l'enseignement agricole sera un outil majeur au service et au cœur du projet de pacte et de loi d'orientation d'avenir pour l'agriculture. Sa modernité, la capacité d'évolution permanente dont il a su faire preuve en font l'un des leviers les plus pertinents pour avancer en ce domaine. Cela suppose qu'une mobilisation conjointe de tous les acteurs de l'orientation des jeunes soit assurée pour que chaque élève de collège connaisse les opportunités de formation et de métiers qui existent dans l'enseignement agricole.

Le deuxième enjeu important à mes yeux est celui de la formation des vétérinaires. Il nous faut en former davantage. Aujourd'hui, plus de 50 % des vétérinaires exerçant en France sont formés à l'étranger. Aussi, pour consolider le maillage territorial vétérinaire - élément déterminant pour améliorer la condition d'exercice de la profession mais aussi pour continuer à assurer la sécurité sanitaire - mon ministère continuera à augmenter le nombre de places au concours véto. À l'horizon 2030, avec cette nouvelle augmentation des promotions et l'ouverture à la rentrée de 2022 de l'école vétérinaire privée d'intérêt général de Rouen, 840 vétérinaires seront formés par an en France, soit 75 % de plus qu'en 2017. L'objectif est que ces nouveaux recrutements d'étudiants soient adaptés aux réalités du métier de vétérinaire. Mon ministère amplifiera le concours véto post-bac, qui répond pleinement aux préoccupations de jeunes générations notamment celles issues de milieux ruraux ou moins favorisés qui hésitent de plus en plus à s'inscrire dans un cursus généraliste de classes préparatoires, préférant dès le bac s'orienter dans des cursus intégrés conduisant en 6 ans au métier de vétérinaire praticien notamment en rural. Cette avancée s'inscrit dans un contexte plus global de feuille de route pour lutter contre la désertification vétérinaire, qui fait d'ailleurs singulièrement écho à la désertification médicale. J'aurai l'occasion d'y revenir lors de la journée nationale vétérinaire avec l'ensemble des parties prenantes.

Le troisième enjeu est celui du projet de réforme de la voie professionnelle, porté par ma collègue Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnelle. L'enseignement agricole pourra bénéficier de pistes évoquées dans le cadre de la concertation en cours, notamment la mise en place dès la 5<sup>ème</sup> d'une demi-journée intitulée « Avenir », dédiée à la découverte des métiers, notamment techniques manuels ou relationnels. Tous les métiers auxquels l'enseignement agricole prépare devront être mis en avant. Il s'agit d'une opportunité majeure pour faire connaître l'enseignement agricole et recruter davantage d'élèves dans des métiers qui en ont besoin. La perspective potentielle que les moyens soient réorientés sur les métiers en tension permettrait de valoriser l'enseignement agricole qui, de fait, prépare à des métiers en tension (dans la production et dans la transformation) mais aussi aux services aux personnes en milieu rural.

C'est dans ce contexte, afin de préfigurer ces orientations et à l'aune des enjeux que j'ai évoqués, qu'il convient d'examiner le budget des programmes 142 et 143 dont je voudrais vous présenter les axes forts.

En 2023, ce sont 2,02 milliards d'euros de budget qui seront consacrés à l'enseignement agricole, avec 1,6 milliard d'euros pour l'enseignement technique et 0,42 milliard d'euros pour l'enseignement supérieur. À ces moyens budgétaires s'ajoutent ceux du compte d'affectation spéciale au développement agricole et rurale (CASDAR), qui représentent 660 millions d'euros. Sans présenter toutes les évolutions budgétaires, je me permettrai d'insister sur trois points qui me semblent devoir être valorisés.

Le premier point est la poursuite du plan pluriannuel de renforcement de la capacité d'accueil des quatre écoles nationales vétérinaires engagé en 2022. La taille des promotions de chacune des quatre écoles nationales d'Alfort, de Lyon, de Nantes et de

Toulouse sera portée à 180 étudiants formés, recrutés sur concours, en favorisant la diversité sociale et géographique des lauréats. Afin de maintenir des conditions de formation de qualité, les écoles nationales vétérinaires bénéficieront d'une dotation d'État de 8 ETPT supplémentaires d'enseignants ou praticiens hospitaliers par an sur 2023-2025. Elles pourront renforcer leurs équipes pédagogiques et techniques en ayant les moyens de recruter 12 agents supplémentaires par an sur 2023-2025.

Le deuxième point concerne les 10,3 millions d'euros supplémentaires consacrés à l'accueil des élèves en situation de handicap, qui participent à la hausse substantielle des moyens de l'enseignement technique agricole. Cela fait écho à la nature même de l'enseignement agricole qui porte une attention particulière au cheminement de chaque apprenant et qui s'est toujours distingué par son caractère inclusif. 4 377 jeunes sont ainsi aidés en 2021-2022. 1 252 ETP sont prévus pour les assistants d'éducation (AED), 1 007 pour les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). Il s'agit d'un élément de progrès majeur que je tenais à souligner en cette semaine du handicap, dont la clôture se déroulera d'ailleurs au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. En outre, 3,4 millions d'euros supplémentaires seront alloués à l'amélioration de l'encadrement et de la surveillance des élèves, notamment pour l'internat qui est l'autre grande spécificité de l'enseignement agricole par rapport à la filière générale. Je souhaite rappeler également que les enseignants bénéficieront de mesures pour revaloriser leur métier.

Enfin, avec 3,69 millions d'euros supplémentaires, le budget 2023 renforce le dispositif médico-social au bénéfice des élèves et étudiants de l'enseignement agricole technique. Il s'agissait d'une nécessité, notamment au regard de l'épreuve de la crise sanitaire et du confinement. Il convient plus largement de répondre aux besoins d'information des jeunes, d'écoute, de repérage de leurs éventuelles difficultés. Je continuerai de porter une attention toute particulière à ce sujet dans le cadre du dialogue social, en lien avec les équipes éducatives, comme je l'ai rappelé aux organisations syndicales du ministère.

Au-delà de ces avancées, je voudrais également évoquer brièvement le sujet de la recherche, sur lequel je sais que votre commission est attentive. Le plafond du CASDAR est maintenu à 126 millions d'euros, mais j'ai obtenu de bénéficier de l'excédent de recettes 2022, qui devrait représenter 17 millions d'euros. Cela permettra de renforcer le financement des actions entreprises par les organismes impliqués dans la recherche appliquée et le développement pour favoriser l'adoption d'innovations et de changements de pratiques soutenant en particulier les transitions agro-écologiques.

En conclusion, je souhaiterais évoquer devant vous le pacte d'avenir et le projet de loi d'orientation et d'avenir agricole annoncé par le président de la République le 9 septembre dernier, sur lequel nous aurons l'occasion de travailler ensemble. Trois des quatre axes de travail en effet annoncés concernent votre commission au premier plan : l'orientation et la formation ; la transmission et l'installation ; et la transition et l'adaptation face aux changements climatiques, notamment par la recherche et l'innovation.

Je voudrais tout d'abord vous faire part d'une conviction : je crois profondément que réussir le défi du renouvellement des générations nous impose collectivement de valoriser la vocation d'agriculteurs et de salariés en agriculture ou en agro-alimentaire. Il s'agit d'une question d'image de la profession et d'attractivité. Il faut que nous disions ensemble à ces jeunes qu'ils vont exercer des métiers qui ont du sens, qui vont leur permettre de jouer un rôle déterminant dans les transitions à l'œuvre en faveur des pratiques agricoles plus résilientes et plus durables, de nouveaux modèles alimentaires ou de la préservation de nos ressources, de

la biodiversité, de nos forêts et de leur permettre de s'inscrire dans une démarche citoyenne de long terme. L'enseignement agricole peut et doit participer à tous ces défis.

Au-delà des moyens supplémentaires accordés à l'enseignement agricole par ces programmes, plusieurs orientations importantes ont déjà été esquissées dans la perspective de ce texte important. Il a d'abord été annoncé la création d'un fonds de 20 millions d'euros pour l'enseignement agricole, dédié à l'innovation pédagogique et au développement de formations nécessaires aux compétences de demain. Une autre orientation concerne la création d'un fonds entrepreneurs du vivant France 2030, doté de 400 millions d'euros pour soutenir le portage du foncier agricole et les installations en transition. À mon sens, la question n'est pas tant la transmission-reprise mais la transmission-transition pour faire en sorte d'installer des jeunes dans des systèmes agricoles résilients face aux dérèglements climatiques en particulier. Enfin, ce texte devrait comprendre la création d'un réseau France installations agricoles pour mieux accompagner chaque personne souhaitant s'installer en agriculture et pour mettre en place un réseau d'incubateurs d'entrepreneurs et d'entreprises agricoles innovantes. Comme je l'ai déjà rappelé, beaucoup de jeunes s'inscrivant dans nos établissements scolaires ne sont pas issus du monde agricole. Cela est une gageure importante pour nous en matière d'ouverture et d'adéquation avec ces attentes nouvelles. Pour assurer le défi du renouvellement, il y a là un vivier qu'il nous faudra évidemment explorer.

Enfin, je voudrais terminer en vous présentant le calendrier de la large concertation qui sera engagée sur le pacte. La préparation de la concertation est en cours. Elle se déroulera jusqu'au 7 décembre, date à laquelle je lancerai formellement la concertation, en lien notamment avec les organisations professionnelles agricoles et les chambres d'agriculture, avec tous les acteurs, les ONG, les interprofessions et la distribution. Le but est de construire un diagnostic consensuel et partagé sur les grandes tendances de fond liées à l'enjeu de renouvellement des générations. Les régions seront également associées. Compte tenu des compétences qui leur sont conférées dans la réforme de la PAC, elles auront un rôle éminent à jouer tant sur la formation que sur l'installation ou l'accompagnement par les investissements des agriculteurs ou des entreprises agro-alimentaires.

S'en suivra jusqu'en avril 2023 un deuxième temps de concertation que j'ai souhaité de niveau national mais aussi de niveau régional car nombre de nos enjeux agricoles sont liés à des spécificités régionales (zones de plaine, zones de montagne, zones impactées par le dérèglement climatique et celles qui le seront moins). Nous avons besoin d'instaurer un dialogue entre les chambres d'agriculture, les régions et l'État pour affiner la planification au niveau régional. Nous travaillerons avec les conseils régionaux sur la déclinaison des enjeux et des outils dans une logique de planification et d'adaptation locales. À la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2023, nous aurons bâti ensemble le pacte d'avenir entre les générations. Le projet de loi sera la traduction de ce pacte s'agissant des éléments législatifs nécessaires.

Le pacte et le projet de loi auront pour objectifs d'orienter, de former en nombre et en compétence, de rendre possible la transmission et l'installation, le tout en s'assurant que ces femmes et ces hommes salariés et exploitants, cédants et entrepreneurs, disposent de l'accompagnement, des innovations et des moyens pour répondre aux grandes évolutions de l'agriculture. Il s'agit bien d'un enjeu de souveraineté dont l'enseignement agricole est une clé de vôûte.

Je voudrais avoir un dernier mot pour les enseignants qui jouent un rôle éminent pour réussir ces transitions. Ils seront les acteurs mais aussi parfois les inspireurs des décisions que nous devons prendre.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis sur les crédits de l'enseignement technique agricole.** – Je présenterai demain à notre commission le rapport pour avis sur les crédits relatifs à l'enseignement agricole du projet de loi de finances 2023. Je saluerai l'augmentation des crédits. Pour compléter mon avis, j'ai néanmoins encore plusieurs questions.

Je suis assez inquiète de la baisse drastique des crédits en faveur des aides sociales aux élèves. Certes, le nombre d'élèves a diminué. Mais ces élèves ne sont-ils pas plus en difficulté compte tenu de l'éloignement de ces établissements ? Un fonds lycéen existe dans l'éducation nationale. Ne serait-il pas possible de créer un fonds semblable dans l'enseignement agricole ?

Ma deuxième question porte sur la communication. Une ligne budgétaire de presque 10 millions d'euros était prévue dans le dernier PLF pour lancer le camion « l'aventure du vivant ». On ne sait plus désormais où est ce camion : il est toujours orange mais reste beaucoup plus discret. Les spots publicitaires sont beaucoup moins nombreux. Vous inscrivez dans le PLF 2023 des crédits de seulement 2 millions. Alors que nous avons salué cette hausse de la communication, il faut maintenir celle-ci sur la durée car c'est en persévérant dans la communication que nous en aurons des retombées. Quelles sont donc vos axes de propositions ? Une de nos propositions, qui n'est pas très chère mais qui est attendue depuis longtemps, consisterait à rendre obligatoire une présentation de l'enseignement agricole à tous les collégiens et pas seulement à quelques collégiens triés sur le volet.

Ma troisième question porte sur les ETP. Je salue le fait qu'il n'y ait pas de diminution d'ETP mais même une hausse. Avec une augmentation de 15 postes, cela implique pour le médico-social environ une personne par région. Or, compte tenu de la taille de nos régions - je pense notamment à la Nouvelle-Aquitaine - un poste ou même deux postes pour 12 départements paraissent très faibles. Je m'interroge aussi sur le statut sous lequel seront recrutés ces ETP. Dès que cela vous sera possible, pourrez-vous nous communiquer les éléments anticipés sur les recrutements futurs ?

Nous perdons beaucoup de jeunes dans les formations pour le brevet de technicien supérieur agricole (BTSA). Il s'agit du seul brevet en France se déroulant sur 2 ans. Nos jeunes sont désormais bien intégrés dans le système LMD (licence, master, doctorat) en trois ans. L'évolution en trois années du BTSA paraît donc aujourd'hui une évidence. Il faut cependant se mettre autour de la table pour commencer à travailler sur cette évolution. Monsieur le ministre, serez-vous le ministre de l'engagement de ce travail sur le BTSA ?

Enfin, quand nous débattons du programme 143, est présent au banc le ministre de l'éducation nationale, qui peut certainement comprendre nos interrogations mais qui n'a pas toujours les éléments pour y répondre. Nous avons obtenu des ministres Blanquer et Denormandie qu'ils soient présents au banc tous les deux pour le prochain PLF. Pouvez-vous nous confirmer que Pap Ndiaye et vous serez tous les deux au banc pour la présentation de notre avis sur l'enseignement agricole ?

**Mme Laure Darcos.** – Je remercie Nathalie Delattre pour l'important travail qui a été fourni.

En tant que rapporteure sur la recherche, je connais le travail réalisé avec l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). Il faut le poursuivre. Dans le cadre de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à



2023, nous avons voté le 1 % pour la culture scientifique. Vous pouvez aussi agir de votre côté avec l'INRAE en faveur de la culture scientifique. Or, nous nous sommes rendu compte lors de nos auditions que l'éducation nationale ne fait pas son travail pour développer ce 1 % pour la culture scientifique. J'espère que, s'agissant du ministère de l'agriculture, ce travail sera fait.

J'ai des remontées d'agriculteurs qui estiment que les jeunes sortant de l'enseignement agricole ne connaissent que le modèle d'agro-écologie, alors que les modèles sont pluriels, à commencer par ceux orientés vers la production et la productivité. Il ne faudrait pas que ces jeunes soient idéologisés. Il faut pouvoir réfléchir à tous les modèles, en permettant à ces élèves d'acquérir une formation pluridisciplinaire. Pouvez-vous nous éclairer sur ce sujet ? Je ne crois pas avoir entendu dans vos propos la notion de productivité. Or cette notion doit figurer dans nos enseignements agricoles.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – S'agissant de la question des bourses, nous pourrions vous donner des éléments détaillés pour vous éclairer avant les débats budgétaires. Une revalorisation de plus de 4 % des bourses est prévue. Comme vous l'avez dit, il y a une légère diminution du nombre d'élèves boursiers. Nous couvrirons donc mieux les besoins de ceux qui en feront la demande. Par ailleurs, il y a un transfert du programme 143 vers le programme 142 qui explique la baisse constatée.

Le fonds lycéens n'a en effet pas été revalorisé pour cette année. Je note votre observation. Comme je l'ai dit, il s'agit d'un élément d'accrochage pour les jeunes qui ont parfois mal traversé la période de la crise Covid.

Nous constatons une dynamique positive en termes d'apprentis, avec une hausse qui se poursuit. Les effectifs ne seront connus qu'en janvier mais plusieurs milliers de jeunes supplémentaires devraient suivre une formation par apprentissage. En 2021-2022, 57 000 apprentis ont suivi une formation dans un établissement de l'enseignement agricole, soit 11 000 de plus que l'année précédente. Cette hausse de 25 % fait suite à une hausse de 22 % en 2020-2021. C'est dire combien l'enseignement agricole prend une part importante dans cette dynamique de renforcement de l'apprentissage. Nous connaissons au mois de janvier les derniers chiffres mais nous serons probablement dans les mêmes ordres de grandeur.

Je soutiens votre proposition d'évolution du BTSA en trois années. Je ne sais pas si je serai le ministre qui fera cette réforme mais, en tout cas, je suis le ministre qui veut la faire ! Il nous faut en effet renforcer l'attractivité de cette voie, compte tenu de la baisse légère des effectifs. Doivent notamment être posées la question du niveau et celle de la durée du diplôme – deux ou trois ans. Il faut trouver un système qui soit plus attractif mais également plus adapté à la diversité de métiers de plus en plus exigeants. Nous lancerons bientôt des travaux de réflexion et de concertation sur ce sujet.

S'agissant de la campagne de communication, il est difficile de juger par rapport à l'étiage du plan de relance. Les crédits du plan avaient permis à l'époque de lancer le dispositif « l'aventure du vivant », qui, je crois, a très bien fonctionné. Je rappelle que nous avons confié des moyens aux services déconcentrés de l'État, à savoir aux directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAF), aux directions départementales des territoires (DDT) et aux directions agricoles en région pour leur permettre de décliner elles-mêmes des actions locales. 0,5 million d'euros ont été consacrés à l'enseignement agricole pour une campagne de communication sur les formations

elles-mêmes. J'entends ce que vous dites sur le manque actuel de communication. Ce n'est cependant pas le sentiment que j'ai. Le camion itinérant se déplace de ville en ville pour faire connaître les métiers agricoles et rencontre à ma connaissance un succès grandissant. J'entends cependant votre inquiétude et nous serons vigilants sur ce sujet. Le pari que nous avons fait est celui de l'« aller vers », en allant au sein des villes chercher des jeunes qui ne viennent pas du milieu rural.

S'agissant des schémas d'emplois, nous avons stabilisé les emplois alors qu'il ne s'agissait pas de la tendance retenue par le passé. Vous évoquez la création de 15 ETP supplémentaires pour l'enseignement technique agricole à travers le renforcement des équipes médico-sociales. Nous allons désormais travailler pour déterminer comment ils seront déployés. Il a bien été acté, lors des discussions avec Bercy, qu'il s'agirait d'une même augmentation sur trois années : 15 en 2023, 15 en 2024 et 15 en 2025.

S'agissant du lien entre l'éducation nationale et l'enseignement agricole, j'entends votre invitation à venir au banc. Si je peux, je le ferais volontiers. Nous avons engagé un bon dialogue avec le ministre de l'éducation nationale Pap Ndiaye, notamment sur le sujet de la formation professionnelle. L'éducation nationale est intéressée de savoir ce qui se fait dans l'enseignement agricole pour s'en inspirer pour les autres voies professionnelles. Vous pouvez compter sur moi pour que nous travaillions ensemble. Ce n'est pas qu'une question d'intention nationale, il s'agit aussi d'intentions locales. Ce dialogue entre l'éducation nationale et le ministre de l'agriculture par la voie de l'enseignement agricole doit aussi être renforcé au niveau local.

Vous avez évoqué la nécessité de développer la culture scientifique et la recherche. Vous avez raison de souligner l'action de l'INRAE, qui est un des meilleurs instituts de recherche du monde. Il est reconnu mondialement sur des dizaines, pour ne pas dire des centaines, de sujets qui touchent à des défis majeurs. Dans le cadre de France 2030, plusieurs projets de recherche sur l'alimentation, sur la forêt, sur l'agriculture sont en train d'aboutir pour tenter de relever par l'innovation les nombreux défis auxquels nous sommes confrontés.

Nous avons grandement besoin de développer une culture des faits et de la science. Il est assez paradoxal que dans le pays de Louis Pasteur et de Marie Curie nous ayons une culture scientifique aussi chahutée. Nous avons un travail à réaliser, à la fois à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de nos établissements, pour convaincre de la nécessité de se reposer sur les faits scientifiques pour prendre des décisions politiques.

Je regardais, pendant vos questions, la définition dans le dictionnaire du terme d'agro-écologie. L'agroécologie n'est pas autre chose que la combinaison de la capacité à produire et du respect des cycles et des écosystèmes à préserver pour continuer à produire. L'agroécologie est « l'utilisation intégrée des ressources et des mécanismes de la nature, pour mieux produire ». Ce n'est pas l'un sans l'autre mais l'un avec l'autre. En réalité - et l'INRAE le dit très bien - à facteurs de production identiques, sauf dérèglement climatique, nous perdons en production. Pour ne citer qu'un seul exemple, il nous faudra travailler sur les sols pour y remettre de la matière organique afin de résoudre une partie des difficultés liées à l'eau mais aussi pour répondre aux difficultés de productivité. Des terres aujourd'hui se sont appauvries et ne sont plus capables de produire ce qu'elles étaient capables de produire il y a 20 ou 30 ans. L'agroécologie est au service de la mission première de l'agriculture qui est de produire. Il me semble que c'est ce que nous essayons d'enseigner dans nos établissements, avec des sensibilités différentes. Je pense que la production et la souveraineté françaises ont

grandement besoin d'aller chercher dans l'agroécologie, tout comme dans la recherche et l'innovation, une partie de leurs solutions. Les jeunes qui rejoignent les professions agricoles, y compris des jeunes issus du milieu agricole, sont souvent plus sensibles à ces questions que ne l'étaient leurs parents ou leurs grands-parents. Je considère plutôt comme une bonne nouvelle que le souci de la transmission soit si important pour ces jeunes générations.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je précise pour vos collaborateurs que les crédits seront débattus dans l'hémicycle le 1<sup>er</sup> décembre dans la soirée.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je reprendrai tout à fait vos propos : l'enseignement agricole est un très bel exemple à suivre, qui maille tout le territoire et se révèle souvent innovant et de grande qualité.

Vous avez appelé à l'amélioration de l'accueil des élèves en situation de handicap. Est-ce pour répondre aux élèves qui ont des notifications de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) mais qui n'ont pas d'AESH ? Est-ce pour augmenter le salaire des AESH ? Les AESH de l'enseignement agricole seront-ils concernés par la hausse de 10 % à partir de la rentrée 2023 ? Avez-vous des éléments chiffrés concernant la progression des élèves nécessitant une aide humaine par rapport à l'année précédente ? Le cas échéant, l'augmentation du nombre d'AESH prévue dans le cadre du PLF sera-t-elle suffisante pour y répondre ? De plus en plus d'élèves ont des handicaps et ont besoin d'aide.

Une alerte enfin. Comme l'a rappelé la rapporteure, il est très important qu'il y ait une information sur l'enseignement agricole dans l'ensemble des collèges. Lors de notre mission d'information sur l'enseignement agricole, nous avons rencontré des jeunes qui pour certains étaient arrivés par hasard dans ce domaine mais qui s'y épanouissaient complètement.

Je formule aussi une autre alerte sur la suppression des postes. Entre 2017 et 2021, 300 emplois ont été supprimés auxquels se sont ajoutés 16 nouveaux ETP en 2022. Cela a un impact sur la qualité de l'enseignement. Nous avons ainsi notamment été alertés sur le fait que certains travaux pratiques ne pouvaient plus se faire en groupe réduit. Des groupes plus importants doivent être constitués, ce qui peut nuire à la sécurité des élèves.

Avez-vous prévu de renforcer l'attractivité de l'enseignement agricole en général mise à mal à la rentrée par la récente réforme du lycée, alors qu'il est le seul à offrir une spécialité biologie écologie qui est particulièrement précieuse au regard des enjeux actuels de transition écologique ?

S'agissant de la réforme de l'enseignement professionnel, l'enseignement agricole bien sûr est concerné. Je sais qu'actuellement il y a des concertations mais je m'interroge. L'allongement de la durée des stages prévus dans ce cadre ne risque-t-il pas de se faire au détriment de l'apprentissage des connaissances générales et techniques que les élèves ne peuvent acquérir qu'en classe et non en entreprises ? Par ailleurs, les exploitations seront-elles en mesure d'accueillir ses élèves sur des périodes aussi étendues ?

Enfin, la réforme de l'apprentissage, actée dans la loi du 5 septembre 2018, impose à l'enseignement agricole public (et seulement public) une démarche de double certification coûteuse et chronophage pour les personnels. Elle est un facteur de stress, aussi bien au moment de la demande que du renouvellement. Avez-vous fait un bilan de l'impact de cette réforme pour l'enseignement agricole et de la double certification, particulièrement en termes financiers et de gestion des équipes ?

**Mme Céline Brulin.** – Monsieur le ministre, je me retrouve assez bien dans les objectifs que vous avez dessinés : renouvellement des générations, transmission-transition, agro-écologie dans la définition que vous venez d’en donner, lutte contre la désertification vétérinaire. Malheureusement je constate que les crédits que vous nous présentez ne permettent pas vraiment d’atteindre ces objectifs ambitieux.

Certes, il faut reconnaître qu’il a été mis fin à la saignée que nous avons connue ces dernières années dans l’enseignement agricole et qui avait d’ailleurs conduit le Sénat à rejeter les crédits et à engager la mission d’information rapportée par Nathalie Delattre. Mais il s’agit davantage d’une stabilisation de l’existant. J’ai bien relu les propos du président de la République en septembre dernier dans la présentation du pacte : il appelait à l’enclenchement d’une nouvelle dynamique. Or ce n’est pas la direction aujourd’hui suivie. Nous sommes face à un très faible niveau de création de postes, aussi bien dans l’enseignement agricole que dans les écoles nationales vétérinaires. Nous voyons d’ailleurs se développer des écoles vétérinaires privées, la nature ayant horreur du vide. Si nous voulons lutter efficacement contre la désertification médicale, nous devons réarmer la puissance publique et l’enseignement public.

La saignée dans les effectifs de l’enseignement agricole a conduit à rendre impossibles les dédoublements alors qu’ils sont nécessaires pour ces types d’enseignement. Des filières ou des formations n’ont pas pu être ouvertes, ce qui handicape l’attractivité de certains territoires. Si les objectifs sont légitimes, les crédits ne sont pas complètement au rendez-vous pour y répondre.

Je me réjouis que vous évoquiez la voie professionnelle avec votre collègue Pap Ndiaye. Je pense effectivement que l’enseignement agricole peut être une voie à suivre pour faire évoluer l’enseignement professionnel. À l’inverse, il ne faudrait pas que les inquiétudes que nous pouvons avoir sur le devenir de la voie professionnelle se transmettent à l’enseignement agricole car nous perdriions alors sur tous les plans.

Vous avez évoqué le fonds d’innovation pédagogique, qui sera doté de 20 millions d’euros. J’ai l’impression qu’il s’agit du pendant de ce qui se fait dans l’éducation nationale. Cela suscite beaucoup d’interrogations. Nous ne savons pas comment ces fonds vont être attribués entre établissements. D’autant qu’il y a beaucoup d’innovations dans l’enseignement agricole : de nombreux établissements pourraient donc y prétendre. Il existe aussi la crainte d’une mise en concurrence des établissements qui se disputeraient ces crédits.

**Mme Annick Billon.** – Concernant le camion du vivant, quelques éléments ont déjà été rappelés par la rapporteure Nathalie Delattre. Avez-vous envisagé une évaluation des millions investis dans ce camion du vivant ? Ses débuts avaient été difficiles dans le contexte de la pandémie. Nous avons du mal à percevoir l’efficacité de ces investissements.

Concernant les élèves en situation de handicap, des crédits supplémentaires ont été décidés ainsi qu’une hausse importante des postes. Cependant, la situation reste difficile pour tous les AESH, avec des contrats assez précaires, du travail à temps partiel bien souvent, des salaires qui stagnent. S’il est évidemment nécessaire de recruter davantage d’AESH, qu’en est-il de la formation, de la revalorisation de ces métiers et de l’augmentation qui devrait être substantielle voire identique à celle de l’enseignement scolaire ?

Sur le sujet des infirmières scolaires, le manque de temps de concertation et d’absence de formation spécifique et le pourcentage élevé d’élèves avec des besoins très

particuliers dans ces classes font que ce métier est assez peu attractif. Quelles mesures pourriez-vous prendre pour rendre le métier d'infirmière scolaire plus attractif ?

Concernant l'attractivité des lycées agricoles, la plateforme Horizons 21 permet à un jeune de voir le spectre des métiers possibles en fonction des spécialités qu'il souhaite choisir. Cette plateforme avait été instaurée par le ministre Jean-Michel Blanquer. L'année dernière notre rapporteure Nathalie Delattre se félicitait de l'intégration de l'outil numérique à des baccalauréats professionnels de l'enseignement agricole, ainsi que la spécialité biologie /écologie du baccalauréat général propre à l'enseignement agricole. Néanmoins, nous soulignons que cette plateforme portait préjudice à l'attractivité des lycées agricoles puisque trois spécialités sont proposées en lycée agricole, le panel des spécialités étant plus large dans un lycée d'éducation nationale. Le ministère envisage-t-il d'élargir encore plus les spécialités proposées aux élèves pour éviter cette concurrence « déloyale » ?

Concernant le renouvellement des générations, je rappelle que 55 % des agriculteurs ont plus de 50 ans et qu'1 agriculteur sur 2 partira en retraite dans 5 ans. La hausse constante des effectifs depuis 2010 dans les lycées professionnels est-elle anticipée au niveau des effectifs des enseignants et des équipes pédagogiques ? En mars 2022, le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, présidé par le ministre de l'agriculture, avait fait un certain nombre de recommandations. Envisagez-vous de toutes les reprendre à votre compte ? Il s'agissait notamment de recruter des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement sur des postes d'enseignants et de faciliter l'accès des professionnels aux fonctions d'enseignants.

Vous ne serez pas étonné que je vous interroge sur l'égalité femmes-hommes. La féminisation des effectifs s'améliore : 45 % des élèves sont désormais des filles. Cependant l'orientation reste toujours extrêmement stéréotypée puisque le domaine de la production animale reste un domaine masculin alors que les services et les formations dédiées aux services à la personne restent des formations assez féminines. Quelles mesures comptez-vous mettre en œuvre pour plus de mixité, plus d'égalité et moins de stéréotypes ?

S'agissant de la réforme du pacte professionnel, le Gouvernement avait annoncé qu'à partir de la rentrée 2022 le tronc commun du bac professionnel agricole serait rénové. Sachant que 45 % des élèves de l'enseignement agricole sont en bac professionnel, cette réforme est d'une importance toute particulière. Des conséquences négatives sont identifiées, notamment l'augmentation du nombre de semaines de stage et évidemment la diminution du temps scolaire, qui percutera aussi les enseignements de matières professionnelles. Estimez-vous suffisante la rémunération pour une valorisation de ces métiers ?

S'agissant des heures supplémentaires effectives (HSE), une enveloppe de HSE a été accordée en plus par le ministère de l'agriculture pour cette rentrée. Comment encouragez-vous les établissements scolaires de l'enseignement agricole à s'en emparer ?

**M. Bernard Fialaire.** – Je salue moi aussi tous les points positifs que vous nous avez présentés. J'ai entendu que l'enseignement agricole devait presque servir de modèle pour l'enseignement général. Face au manque de vétérinaires, vous indiquez qu'une des réponses passe par l'ouverture d'une école privée, pour pallier le manque de places en école publique. Ce n'est pas forcément le modèle que je souhaite pour notre enseignement...

Je m'associe à ce qu'a dit Nathalie Delattre sur le BTSA, qui pourrait se faire en trois ans. Il est nécessaire d'ajouter des enseignements de culture générale et des matières

supplémentaires. Je suis élu d'une zone viticole où les besoins de commercialisation sont importants, tout comme les compétences en matière d'accueil et de tourisme.

Je voudrais également savoir où nous en sommes s'agissant de la coopération internationale. Nous recevions la semaine dernière, avec le groupe d'amitié France-Moldavie, le ministre des affaires étrangères moldave. Des pays comme la Moldavie ont besoin de former leurs populations agricoles et souhaiteraient que soient mis en place des partenariats avec notre pays. S'ils reposent sur le système de l'alternance, ces échanges permettent également de disposer d'une main-d'œuvre importante dans des secteurs où nous en manquons. Il faut aussi aider les pays africains qui connaîtront dans les années à venir des difficultés climatiques majeures. Il faut les accompagner pour les aider à faire évoluer leurs techniques agricoles. À défaut, nous assisterons à la propagation des déserts et à la multiplication des flux migratoires.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Merci monsieur le ministre pour la clarté de vos propos et pour certaines définitions de concepts que vous avez pu donner.

Je m'exprime en tant que sénateur des Hauts-de-Seine, c'est-à-dire un département où il y a 2 vaches et aucun établissement d'enseignement agricole. Mais ce département est sans doute l'un des plus gros donneurs d'ordres en matière d'alimentation - il compte notamment 100 collèges. Il serait très utile de nouer des partenariats forts entre les collectivités et les lycées agricoles sur la restauration, et notamment sur le développement d'une offre de légumerie.

Il est bien sûr nécessaire de développer la culture agricole dans les terroirs agricoles. Cependant, pour éviter de creuser le fossé entre les citadins (qui ne voient la campagne qu'à travers les vitres du TGV) et les ruraux, il faut aussi enseigner l'agriculture aux urbains. Cela leur éviterait des réactions irrationnelles. Des correspondances croisées entre les collectivités et les lycées agricoles permettraient de rappeler aux jeunes qu'il y a des paysans et des techniques agricoles derrière ce qu'ils consomment.

**M. Max Brisson.** – Je suis très heureux de vous voir car cela n'a pas toujours été le cas. J'ai le souvenir amer d'une séance dans l'hémicycle où le ministre de l'éducation nationale était bien en peine de répondre aux questions que nous posions sur l'enseignement agricole. Au Sénat, l'enseignement agricole est apprécié pour la manière avec laquelle il crée - avec peu de moyens - de vrais parcours permettant à des élèves en difficulté de raccrocher avec les chemins de la réussite. C'est là un travail remarquable et qui n'est pas assez mis en avant.

J'aurai trois questions.

Les particularismes de l'enseignement agricole seront-ils pris en compte dans la réforme de l'enseignement professionnel qui sera portée par Madame Grandjean ? La liberté et le caractère propre de l'enseignement agricole seront-ils bien considérés dans cette réforme ? Se dirige-t-on à l'inverse vers un alignement sur le droit commun ? Quel mot aurez-vous à dire pour protéger, préserver, nourrir et amplifier ce caractère propre de l'enseignement agricole dans la réforme engagée de l'enseignement professionnel ?

À la suite du discours du Président de la République, avez-vous commencé à élaborer des pistes de travail sur l'autonomie des établissements agricoles ? Je connais l'attente forte des équipes pédagogiques et des chefs d'établissement sur ce sujet.

Ma dernière question sera davantage locale. J'aurais quelques difficultés à revenir dans mon département si je ne la posais pas. L'enseignement bilingue en langue régionale est très développé dans les Pyrénées-Atlantiques. Or, je connais des chefs d'établissement agricole - à Hasparren par exemple - qui souhaiteraient pouvoir également expérimenter un enseignement bilingue en langue régionale dans leurs établissements. Ayant joué un rôle important dans le passé pour la transmission des langues étrangères, les établissements agricoles vous demandent de connaître ce que connaissent les autres filières de l'enseignement.

**Mme Sabine Drexler.** – Je connais personnellement de nombreux jeunes, qui ne sont pas issus du monde agricole, qui voudraient se lancer dans la filière agricole. Beaucoup font face à des difficultés d'accès au foncier agricole et ces difficultés sont souvent décourageantes. Que pouvez-vous proposer à ces jeunes pour leur permettre de disposer de leur propre outil de travail pour développer leur activité ?

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis.** – Je voudrais apporter des précisions avec quelques chiffres supplémentaires. On constate bien la disparité entre le financement par élève entre le public et le privé. 53,6 % de ce budget est consacré au public alors qu'il ne représente que 40 % de l'enseignement agricole au total contre 60 % pour l'enseignement privé. Nous sommes très attachés à ce qu'un équilibre puisse être trouvé entre public et privé, et à ce que l'enseignement privé ne soit pas désavantagé.

Les établissements agricoles, public et privé, font face à d'importants coûts énergétiques. Beaucoup de ces établissements sont des internats, restant également ouverts le week-end. L'enseignement privé loue souvent ses bâtiments pour obtenir des financements supplémentaires, conduisant les établissements à continuer de consommer de l'énergie le week-end. Réfléchissez-vous à la mise en place de compensations pour aider ces établissements face aux lourdes charges de l'énergie ?

Je n'ai pas pu présenter mon amendement sur l'agrivoltaïsme. Laure Darcos rappelait que nous avons d'excellentes fermes pédagogiques. Pour permettre l'installation de l'agrivoltaïsme dans les fermes pédagogiques, est-il possible de passer par la voie réglementaire ou faudrait-il déposer un nouvel amendement ?

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Nous constatons une augmentation assez constante des jeunes en situation de handicap dans nos établissements agricoles. Pour l'année 2021-2022, 4 669 jeunes en situation de handicap étaient scolarisés dans l'enseignement agricole, soit 1 000 de plus que l'année précédente. Ceux-ci ont bénéficié d'une aide, conformément à une notification de la MDPH. Les AESH bénéficieront bien de la revalorisation de 10 % des salaires. En 2019, on comptait 718 ETP AESH contre environ 1 000 en 2022. Nous essaierons de poursuivre cette tendance.

S'agissant de la réforme de l'enseignement professionnel, j'ai rappelé aux organisations syndicales que l'enseignement agricole était plutôt considéré par l'éducation nationale comme un modèle de réussite, ce qui doit nous rendre fier. Cette réforme vise à permettre que plus d'élèves s'engagent dans la voie professionnelle et que le taux de réussite soit plus élevé. Or, sur ces deux sujets, l'enseignement agricole est en pointe. Nous pouvons donc nous nourrir mutuellement de nos expériences. L'idée n'est pas de se calquer en tous points sur le modèle de l'enseignement agricole. Nous n'avons pas tout à fait les mêmes cohortes d'élèves, en nombre, ce qui rend les enjeux tout de même assez différents.

Sur la question des stages, rien n'est encore décidé. J'ai conscience de la difficulté à concilier allongement de la durée des stages et maintien de l'ensemble des enseignements. Nous devons mettre en place des groupes de concertation pour tenir compte des spécificités de l'enseignement agricole, s'agissant notamment des capacités d'accueil des exploitations agricoles.

Sur la double certification apprentissage, nous n'avons pas fait d'évaluation en tant que telle. Mais la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) essaie de travailler à sortir de cette double certification.

S'agissant de l'adéquation entre les moyens et les objectifs, je voudrais rappeler plusieurs éléments. Je me réjouis d'abord que nous ayons stoppé la tendance structurelle à la baisse des effectifs. Par ailleurs, lors des discussions avec mon collègue Gabriel Attal, j'ai insisté sur la nécessité de mettre en adéquation les moyens avec les besoins. Il faut aussi reconnaître qu'il y a des domaines de l'enseignement agricole où le nombre d'élèves baisse et qu'il n'y a donc pas de raison d'augmenter les effectifs. J'assume de prioriser sur certains sujets, à savoir sur l'inclusion et sur les vétérinaires.

Sur l'enjeu des vétérinaires, je n'ai peut-être pas été assez explicite. L'augmentation des effectifs n'est pas due qu'à la création de l'école vétérinaire privée de Rouen. Elle s'explique surtout par le renforcement des effectifs dans les quatre écoles vétérinaires existantes. Par ailleurs, je voudrais rappeler qu'une structure privée peut assumer des missions d'intérêt général. Tout l'enseignement agricole dans sa diversité (public ou privé), sous ses différentes formes (associative ou autre), contribue à l'épanouissement des élèves. La véritable difficulté réside dans le fait qu'une grande partie des vétérinaires ne se destinent plus à des métiers ruraux et se tournent vers le privé, quand bien même ils ont été formés par le public. La médecine vétérinaire se dirige de plus en plus vers une médecine de l'animal de compagnie. Nous devons donc travailler à l'attractivité du métier en milieu rural. Le regroupement de cabinets peut constituer une réponse.

S'agissant du fonds d'innovation, il ne s'agit pas d'un appel à projets. Nous essayons de travailler avec les équipes des établissements pour trouver des formations pour les métiers de demain. C'est véritablement un fonds d'innovation pédagogique, au sens premier du terme.

S'agissant de l'évaluation du camion « l'aventure du vivant », vous avez rappelé que cette initiative a été lancée peu de temps avant la crise Covid. 2022 est donc la première année « normale » pour nous permettre de faire une évaluation. Il faut donc se laisser encore un peu de temps.

Il nous faut en effet trouver des pistes pour renforcer l'attractivité des métiers d'infirmiers dans les établissements d'enseignement agricole. Ce n'est pas qu'une affaire de revalorisation salariale. Il nous faut travailler sur tous les leviers.

Nous lancerons en 2022 une étude avec la DGER pour travailler sur la lutte contre les stéréotypes de genre. L'objectif est notamment de déterminer finement les raisons pour lesquelles les femmes se dirigent moins vers l'élevage. Il me semble également que les métiers sont mal décrits, ce qui dissuade les jeunes à les rejoindre.

S'agissant de la place des professionnels dans l'enseignement agricole, l'idée n'est pas de substituer les enseignants par des professionnels. L'objectif est de faire venir des



professionnels en appui du parcours pédagogique, à l'intérieur des établissements. Il n'y aura pas de mécanisme de substitution.

Je vous propose de vous répondre par écrit sur la question des heures supplémentaires.

Les enjeux de coopération sont très particuliers au ministère de l'agriculture. Nous avons des coopérations en matière d'enseignement agricole avec des pays africains mais aussi des coopérations en matière de recherche, au travers des établissements comme l'INRAE. Nous coopérons également sur les questions de sécurité sanitaire au travers de la direction générale de l'alimentation. Nous pourrions vous communiquer un état des lieux précis sur le sujet. Il faut par ailleurs noter que la filière agricole est celle qui mobilise le plus Erasmus.

Nous devons expliquer ce qu'est le cycle du vivant et rappeler que les temporalités sont courtes ou longues suivant les productions. J'ai été désespéré d'entendre certains propos sur la forêt la semaine dernière. Nous avons perdu ce rapport au cycle du vivant et ce n'est pas qu'une affaire d'opposition entre urbains et ruraux. Sur l'eau, sur la forêt, sur l'élevage, nous butons sur la compréhension du cycle du vivant. Cela rejoint la question de l'éveil à la science.

L'autonomie des chefs d'établissement est déjà une réalité pour les établissements d'enseignement agricole. C'est d'ailleurs une de leurs spécificités. Les équipes pédagogiques, qui sont à l'origine de nombreuses innovations, peuvent en témoigner.

Sur l'enseignement des langues régionales, nous sommes attentifs à la nécessité de promouvoir le patrimoine immatériel, la diversité culturelle et donc les langues régionales. La demande concernant 200 élèves sur les 154 000 est à ma connaissance satisfaite. Je voudrais saluer le travail du lycée d'Hasparren, qui est bien connu de nos équipes au ministère. Nous avons avec ce lycée des relations de confiance, qui nous permettent d'avancer sur le sujet.

Il n'y a pas d'un côté des jeunes venant du monde urbain voulant plutôt faire du maraîchage et du circuit court et de l'autre la cohorte importante de ceux qui souhaiteraient faire de la production à plus grande échelle.

Il y a en effet un problème d'accès au foncier. Il faut à ce sujet saluer les initiatives portées par les collectivités pour les établissements publics fonciers pour essayer de mettre à disposition des terrains. Cette question du portage foncier sera intégrée au pacte et au projet de loi que nous préparons. Ce n'est cependant pas le seul problème. Se pose également celui de l'accès à l'eau et des conflits d'usage qui peuvent en découler. Se pose aussi celui du manque de main d'œuvre.

Vous avez eu raison de saluer la grande diversité de l'enseignement agricole. Je salue tout particulièrement le respect réciproque entretenu entre public et privé, qui constitue une des grandes forces de cet enseignement.

S'agissant des défis énergétiques, nous sommes en train de regarder établissement par établissement. Il est vrai qu'il y a une spécificité de l'enseignement agricole, compte tenu du modèle internat qui est très développé. Certains établissements ont des contingences que d'autres n'ont pas. Nous devons donc regarder au cas par cas. Cette hausse des coûts de l'énergie peut mettre en défaut financier un certain nombre d'établissements.

S'agissant de l'agrivoltaïsme dans les exploitations des établissements d'enseignement agricole, il n'y a pas à ce jour de règles dérogatoires. Nous devons voir si nous devons mettre en place une disposition *ad hoc* ou passer par la voie de l'expérimentation. Je pense qu'un certain nombre d'établissements seraient intéressés. À titre personnel, je trouve qu'il serait intéressant d'essayer. Nous verrons ce qui sera décidé au cours de la navette parlementaire de cette proposition de loi. Il nous faut certes tenir compte des spécificités des exploitations agricoles des établissements d'enseignement scolaire. Mais ces exploitations ne sont pas des zones de non-droit agricole.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie monsieur le ministre. Vous avez vu l'intérêt de notre commission pour l'enseignement agricole : mes collègues étaient nombreux à intervenir. Ceci démontre bien que l'enseignement agricole est un élément extrêmement important pour la vitalité des territoires que nous représentons. Merci pour le temps que vous avez pris à nous répondre, avec beaucoup d'application et surtout avec un souci du dialogue.

**M. Marc Fesneau, ministre.** – Merci monsieur le président. J'ai compris qu'il fallait que je réserve ma soirée du 1<sup>er</sup> décembre !

**M. Laurent Lafon, président.** – Et vous êtes aussi le bienvenu au lycée d'Hasparren !

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Jeudi 17 novembre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 11h.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Enseignement agricole » - Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons les crédits du rapport pour avis de notre collègue Nathalie Delattre sur le programme « Enseignement technique agricole » du projet de loi de finances (PLF) 2023.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis sur les crédits de l'Enseignement technique agricole.** – Le programme 143 « Enseignement technique agricole » est doté, dans le PLF 2023, de 1,59 milliard d'euros. Les crédits connaissent une augmentation de 67,8 millions d'euros, soit de plus de 4 % par rapport à l'année dernière.

Cette augmentation bienvenue des crédits s'explique principalement par la hausse à hauteur de 73 millions d'euros des dépenses de personnel, sous l'effet notamment, de la revalorisation du point d'indice et du financement du glissement vieillesse technicité (GVT).

Les crédits hors dépenses de personnel diminuent quant à eux de 5,37 millions d'euros. Cette baisse s'explique d'une part du fait d'un ajustement à la baisse des crédits

dédiés au financement des bourses sur critères sociaux que le ministère justifie par la diminution du nombre d'élèves, et d'autre part de diverses mesures de transfert vers d'autres programmes.

Il faut souligner aussi le bel effort effectué en faveur de l'école inclusive. Durant l'année scolaire 2021-2022, le nombre de jeunes en situation de handicap accueillis dans l'enseignement agricole a encore progressé de 26 % ! Je me réjouis que la dotation en faveur de l'accompagnement et de l'inclusion de ces élèves progresse de 10,28 millions d'euros pour 2023. L'année dernière, je m'interrogeais sur la pleine adéquation des moyens, face à la hausse continue des besoins. Une augmentation conséquente me paraissait indispensable pour permettre la scolarisation dans les meilleures conditions, en milieu ordinaire, des élèves et étudiants de l'enseignement technique agricole en situation de handicap. Je suis donc rassurée, mais reste vigilante.

Je souhaiterais toutefois renouveler mon inquiétude quant au faible nombre de personnes ressources venant en appui aux services déconcentrés et aux établissements.

Aujourd'hui encore et malgré la hausse indéniable des besoins, ce sont seulement deux personnes à temps plein qui sont chargées d'animer le réseau national et de coordonner les actions de formation des 806 établissements de l'enseignement agricole.

S'agissant du schéma d'emplois, 15 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires sont prévus sur le programme 143. Ces ETP viendront renforcer les équipes médico-sociales. Si je me félicite de cette hausse des ETP après une baisse conséquente les années précédentes, je m'interroge sur l'efficacité et la pertinence de ce dispositif sur le terrain, puisque cette hausse ne représente qu'environ 1 ETP par région !

Le ministre Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, nous a indiqué hier que ces 15 postes médico-sociaux seraient renforcés de 15 ETP en 2024 et 15 en 2025, sans faire plus d'annonces à ce stade sur le schéma pluriannuel 2023-2026. Nous reviendrons donc vers lui.

Il me paraît cependant nécessaire de se donner les moyens d'agir en augmentant avant tout les ETP d'enseignants pour les années à venir. L'enseignement agricole doit impérativement œuvrer pour maintenir de petits effectifs, ouvrir davantage de classes et élargir l'éventail d'options proposées dans les établissements.

Pour clore cette première analyse budgétaire, je voudrais saluer à nouveau la hausse des crédits sur l'ensemble du programme, mais en soulignant toutefois son manque de lisibilité en raison des nombreuses modifications qu'a subies la maquette cette année.

De multiples mesures de périmètre et de transferts ont en effet été opérées au sein du projet de loi de finances pour 2023 ; un nouvel indicateur nommé « dépense moyenne de l'État pour la formation d'un élève de l'enseignement agricole technique », concernant tant le public que le privé, est venu remplacer l'indicateur de coût unitaire de formation d'un élève pour l'État (Cufe), spécifique à l'enseignement agricole public.

La direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) a indiqué que la modification de la maquette devait permettre de se conformer aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport de 2020 sur les coûts et la performance du

programme 143. En effet, la DGER fait son possible pour nous fournir les informations et je m'engage à vous les transmettre avant le 1<sup>er</sup> décembre 2022.

Au-delà de ces considérations budgétaires, je vous propose maintenant d'aborder plus largement la situation du secteur de l'enseignement technique agricole et ses perspectives d'avenir.

À la rentrée 2022, les établissements de l'enseignement technique agricole ont accueilli 153 877 élèves et étudiants.

Le nombre d'élèves est donc en baisse de 1,1 %, soit une diminution de 1 743 élèves. Cette baisse est visible aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

La situation des brevets de technicien supérieur agricole (BTSA) est particulièrement inquiétante. Les effectifs dans ces formations, qui ont pourtant fait leurs preuves, ont diminué de 12,8 % par rapport à la rentrée précédente, soit une perte de 2 372 élèves à la rentrée 2022 !

Il m'apparaît indispensable de mettre en place au plus vite un groupe de travail pour revaloriser le BTSA et lui redonner une perspective claire dans une dynamique de bac+3. Le ministre nous a indiqué hier être celui qui saura mettre en place cette mutation.

Plus généralement, si la diminution du nombre d'élèves à la rentrée 2020 s'expliquait par les conséquences de la crise sanitaire, cette nouvelle baisse des effectifs souligne avec force la nécessité d'agir pour mieux faire connaître l'enseignement agricole.

À l'heure où plus de la moitié des exploitants agricoles ne seront plus en activité dans dix ans et où le besoin de services dans les territoires augmente, il est urgent de renforcer la communication autour des formations de l'enseignement agricole et redynamiser les effectifs sur le long terme.

Depuis 2019, le « Camion du Vivant » et la campagne de communication #CestFaitPourMoi, lancée dans le cadre du plan de relance, s'efforcent de faire connaître l'enseignement technique agricole dans les territoires et sur les réseaux sociaux.

Si ces campagnes de communication ont bien fonctionné à leur lancement, nombre d'acteurs représentant l'enseignement technique agricole public et privé déplorent leur manque de visibilité en 2022, ce que ne percevait malheureusement pas le ministre jusqu'à ce que nous l'en informions hier. Il est indispensable de mieux cerner les attentes des jeunes et d'encourager les établissements, au niveau local, à se saisir à leur échelle ces enjeux, en y associant leurs élèves.

Plus encore, après avoir ouvert une enveloppe de 9,7 millions d'euros au service de la communication sur le plan de relance pour 2022, je déplore que ces crédits ne soient pérennisés qu'à hauteur de 1,9 million d'euros sur le programme 143 pour l'année prochaine. Face au manque d'information persistant en direction des élèves sur l'offre de formation de l'enseignement agricole, seule la mise en place d'un schéma de communication pluriannuel permettra véritablement, à mon sens, d'inverser la tendance.

Aussi, il me semble primordial de mieux valoriser l'enseignement agricole au sein du système d'orientation. Les enseignants des collèges, qui jouent un rôle essentiel dans l'orientation, méconnaissent encore trop les filières de l'enseignement technique agricole.

La mission d'information du Sénat avait fait plusieurs propositions très concrètes pour renforcer l'information des élèves. Je regrette que celles-ci n'aient pas encore été suffisamment entendues.

C'est pourquoi j'aimerais réitérer mon appel à rendre systématique la présentation de l'enseignement agricole dans les collèges. J'avais déjà formulé ce vœu l'année dernière. Plus que jamais, je suis convaincue que les cursus offerts par l'enseignement agricole doivent être mieux connus par les collégiens pour redynamiser durablement le secteur.

D'autant plus que l'enseignement technique agricole se distingue encore cette année par ses résultats toujours très satisfaisants, et ses taux d'insertion professionnelle très élevés : en situation post-bac, trois ans après l'obtention de leurs diplômes, 86 % des titulaires d'un bac professionnel de l'enseignement agricole et 92 % des titulaires d'un BTSA occupent un emploi !

Le caractère innovant de l'enseignement agricole est également reconnu. Les formations proposées se veulent en prise avec les défis auxquels fait face le monde agricole.

Face aux enjeux climatiques, environnementaux et de souveraineté alimentaire, de nouvelles compétences sont nécessaires pour préparer aux métiers du monde agricole et les besoins en recrutement sont de plus en plus importants. Cette qualité d'enseignement doit être préservée.

Aussi, je souhaiterais terminer mon intervention en attirant votre attention sur la nécessité plus que jamais d'accompagner les établissements de l'enseignement technique agricole face au contexte énergétique tendu et à la hausse globale des coûts de production, notamment dans l'alimentaire.

Lors de leurs auditions respectives, les représentants des établissements se sont dits particulièrement inquiets de la hausse des coûts de fonctionnement des écoles et des fermes pédagogiques, tout comme le disent les collectivités.

Ces établissements sont particulièrement énergivores, d'autant plus que l'enseignement agricole est également caractérisé par un fort taux d'élèves en internat – pour rappel, 57 % des élèves de l'enseignement technique agricole sont internes.

Or, tandis qu'une aide aux établissements en difficulté du fait de la crise du Covid avait été mobilisée en 2020 et en 2021, la DGER et le ministre ont indiqué lors de son audition qu'aucun plan d'urgence n'était envisagé à ce jour. Ce dernier a en effet précisé qu'il était encore au stade l'état des lieux. Cette augmentation des coûts de l'énergie ne pouvant être répercutée sur les familles, la situation financière des établissements risque d'être fortement mise à mal si la crise venait à perdurer.

Il m'apparaît donc essentiel de venir au plus vite soutenir les établissements de l'enseignement technique agricole publics et privés, pour leur permettre d'absorber les retombées de l'inflation, qui mettent gravement en péril leur trésorerie pour les mois à venir.

A minima, les maisons familiales rurales (MFR) et les fédérations de l'enseignement agricole privé du temps plein pourraient être autorisées à utiliser le plafond maximal prévu pour 2022 et 2023 dans le protocole qui encadre leur fonctionnement. Ces sommes, représentant environ 10 millions d'euros pour les maisons familiales rurales et 5 millions d'euros pour les fédérations de l'enseignement agricole privé du temps plein, pourraient ainsi ne pas être rendues, mais conservées dans leurs budgets pour prendre en compte l'impact très négatif de l'inflation sur leurs établissements. Il suffirait pour ce faire d'une autorisation du ministère.

En conclusion, et en raison d'une augmentation satisfaisante du budget consacré à l'enseignement technique agricole, et des propos très impliqués du ministre de l'agriculture auditionné hier, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits du programme 143, tout en restant vigilants sur l'évolution des crédits et des ETP de l'enseignement agricole à moyen terme.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Les examens des crédits alloués à l'enseignement agricole dans le cadre du PLF se suivent et se ressemblent. Nous souhaitons tous préserver cet enseignement vecteur de richesses pour nos territoires, d'autant plus crucial dans un contexte de transition agroécologique et de renouvellement des générations : il faudrait atteindre le chiffre de 20 000 nouvelles installations agricoles annuelles et nous n'en sommes qu'à 14 000 à ce jour. Pourtant, comme l'avait souligné notre mission d'information sur l'enseignement agricole, on constate un manque de volontarisme budgétaire pour répondre à la situation matérielle dégradée de l'enseignement agricole. Ainsi, 316 emplois ont été supprimés entre 2017 et 2022 : derrière l'apparente stabilité des effectifs que montre le PLF se cachent en réalité des conditions d'enseignement mises à mal, et une mise en danger de la singularité pédagogique de ces enseignements.

Si le pacte de loi d'orientation agricole promis par le Président de la République retient tout notre intérêt, celui-ci doit être réellement mis en œuvre. De même, la hausse globale du budget de 4,4 % n'est pas à la hauteur de l'inflation ni des impacts de la crise sanitaire et énergétique qui pèsent sur les établissements.

Je salue la hausse de 10,3 millions d'euros des crédits pour l'inclusion scolaire, soit une hausse de 28 %. Je souhaite toutefois émettre une alerte sur la situation des personnels, et notamment des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) qui ont parfois du mal à trouver suffisamment de missions et à parvenir à une quotité travaillée, et donc de rémunération, satisfaisante, en raison de la faible densité d'établissements dans certains départements.

S'agissant de la baisse des crédits en direction des bourses sur critères sociaux évoquée par le ministre, je souhaiterais avoir des explications. Quelles en sont les raisons ?

Pour finir, j'attire votre attention sur l'importance de communiquer dans les collèges, afin d'attirer les élèves en nombre dans l'enseignement agricole. Il faut donc avoir un budget consacré à cette dimension.

**Mme Annick Billon.** – Si nous pouvons nous réjouir de l'augmentation de 6,5 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire », leur ventilation n'en est pas moins déséquilibrée. Ainsi, le programme 143 ne représente que 1,9 % des dépenses de la mission, alors que le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » est 25 fois supérieur.

L'enjeu est de taille : 55 % des agriculteurs ont plus de 50 ans et un agriculteur sur deux partira à la retraite dans les cinq prochaines années. Or nombre d'installations annuelles ne sont pas suffisantes pour compenser ces départs.

Le secteur agricole est une voie d'excellence tant pour l'enseignement, que l'insertion professionnelle et l'épanouissement des élèves.

L'agriculture fait face à de nombreuses mutations économiques, environnementales et sociétales qui sont autant de défis obligeant les métiers du secteur à se transformer. Pour les relever, la profession doit continuer à conjuguer performance et innovation. Nous serons donc attentifs aux efforts réalisés pour renforcer l'attractivité de la filière, avec la plateforme Horizons 21 par exemple. Un projet de loi d'orientation agricole est aussi annoncé pour le premier semestre 2023.

Par ailleurs, on peut saluer les efforts réalisés pour féminiser certaines professions et pour briser les stéréotypes. Nous serons attentifs à la réforme de l'enseignement professionnel qui aura des conséquences sur l'enseignement agricole. Comme notre rapporteure, nous sommes réservés quant au bilan du « Camion du Vivant » au regard des investissements consentis.

Enfin, je conclus en évoquant plusieurs points de vigilance : la situation des MFR – nous soutenons la proposition de notre rapporteure à cet égard – ; les conditions de travail et de rémunération des AESH, la place des filles dans les filières d'enseignement agricole et la réforme de l'enseignement professionnel à venir.

**Mme Céline Brulin.** – Ce budget met fin à une spirale délétère qui prévaut depuis plusieurs années, mais il n'enclenche pas pour autant une nouvelle dynamique si l'on pense à la nécessité de recruter de nouveaux enseignants. Le programme 143 est celui dont les crédits progressent le moins au sein de la mission, alors que la baisse des effectifs ces dernières années a été considérable. En outre, plus qu'ailleurs, le secteur nécessite un fort taux d'encadrement et un travail organisé en petits groupes.

Nous rejoignons les propositions de notre rapporteure, afin de mieux faire connaître l'enseignement agricole. Le taux d'insertion dans l'emploi de cette filière est en effet exceptionnel et sa réussite pourrait d'ailleurs éclairer la réflexion générale sur l'insertion professionnelle.

Pour finir, nous soutenons la proposition de notre rapporteure visant à ce que les MFR puissent être autorisées à utiliser le plafond maximal de crédits prévu pour 2022 et 2023 dans le protocole qui encadre leur fonctionnement.

Nous nous abstenons sur le vote de ces crédits.

**M. Stéphane Piednoir.** – Nous pouvons nous féliciter de la hausse des crédits, même si celle-ci est financée par de la dette...

J'ai une question à propos du manque de lisibilité des transferts de crédits. Est-il possible d'avoir des précisions ? Ce n'est jamais un bon signal quand on n'y voit pas clair...

Notre rapporteure nous incite à la vigilance sur le maintien des ETP. L'enseignement technique agricole constitue une spécificité précieuse de notre système éducatif. L'enseignement agricole conserve de petits effectifs dans ses classes. Il s'agit d'un

véritable modèle. Lors du récent débat sur l'enseignement professionnel, Carole Grandjean a d'ailleurs pris pour référence l'enseignement technique agricole. Le taux d'insertion après le brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) est exceptionnel. Marie-Pierre Monier et Annick Billon ont insisté sur la nécessité de soutenir la création de nouvelles installations agricoles. Il s'agit d'un modèle d'enseignement concret. L'orientation se fait au collège. Les élèves déjà ancrés dans le milieu agricole ne rencontrent aucune difficulté d'accès à l'information. En revanche, comment donner envie aux élèves de collège de rejoindre cette formation quand ils ne la connaissent pas ? On mesure là l'importance de l'orientation et de la charte d'information du professeur. Les professeurs ne connaissent pas toujours ces filières.

En ce qui concerne l'impact de la hausse de l'énergie, notamment pour les internats, l'état des lieux préliminaire du ministre me laisse quelque peu perplexe. Nous manquons de chiffres provenant directement des établissements, afin de pouvoir évaluer les compensations à envisager.

Le groupe Les Républicains suivra l'avis de la rapporteure.

**M. Max Brisson.** – Je souhaite saluer l'implication du ministre. C'était également le cas lors du récent débat sur Parcoursup de Mme Sylvie Retailleau, qui s'est montrée d'une grande disponibilité.

Nous suivrons l'avis de notre rapporteure puisque ces crédits présentent une situation relativement stabilisée, moins dégradée que par le passé.

Néanmoins, je tiens à souligner une ambivalence. Cela a été dit, notre système est performant, diversifié et très inscrit dans nos territoires ; mais il se caractérise aussi par sa marginalité. Sur le terrain, nous constatons dans les établissements une gestion sous forme de bricolage, qui n'est à la hauteur ni des performances ni, comme le relevait Stéphane Piednoir, du remarquable taux d'insertion qui tient beaucoup au lien avec les professions du secteur. Alors que nous constatons le bon équilibre entre l'enseignement et la formation sur le terrain, nous sommes parfois surpris d'entendre que les équipes pédagogiques doivent gérer, avec beaucoup d'ingéniosité et quelques bouts de ficelle, leurs établissements.

Un budget devrait traduire une politique. Notre rapporteure souligne l'enjeu de l'orientation, or nous aimerions voir la transcription budgétaire des ambitions exprimées. Cela concerne au premier chef le ministère de l'éducation nationale. C'est bien beau de dire que l'orientation est une cause nationale, nous sommes tous d'accord sur le constat, mais concrètement, nous aimerions en voir la transcription budgétaire ; sinon, il ne s'agit que de discours, d'incantations. Nous pourrions, par exemple, inscrire dans le budget des crédits pour accompagner les établissements agricoles dans leur communication, car en la matière, ils doivent agir seuls. Ce serait là une volonté politique traduite par des inscriptions budgétaires.

Enfin je tiens à appeler à la vigilance. L'éducation nationale va entamer la réforme de la voie professionnelle, mais il est à craindre qu'elle la mène en interne et pour répondre à ses finalités. Je sais comment se conçoivent les règles au sein du ministère de l'éducation nationale, et nous devons rappeler l'existence de l'enseignement agricole. On pourrait dire la même chose des lycées maritimes rattachés au ministère de la mer : ces voies professionnelles qui ne dépendent pas de l'éducation nationale vont être impactées par la réforme de l'enseignement professionnel. Nous devons être vigilants pour que ces établissements ne soient pas oubliés.



**Mme Sabine Drexler.** – Nous devons porter une attention particulière à ces filières, il faut mieux les faire connaître. L’enseignement agricole permet ainsi de mieux répondre aux enjeux de souveraineté alimentaire. Le secteur offre des opportunités à des jeunes qui ne sont pas faits pour l’enseignement classique. Il peut leur éviter de devenir des décrocheurs sans formation, et à terme, sans travail.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Une réforme du contenu des enseignements généraux de l’enseignement professionnel et agricole avait été menée afin d’inclure l’enseignement de disciplines générales et de faciliter les passerelles entre filières. Ces passerelles sont-elles toujours d’actualité ?

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis.** – La constance de votre implication dans ce dossier fait plaisir. L’attachement du Sénat à l’enseignement agricole fait chaud au cœur des directeurs d’établissements.

Je partage les interrogations de Marie-Pierre Monier en ce qui concerne les crédits de transferts. Dans un de ses rapports, la Cour des comptes avait demandé des clarifications sur la codification. La maquette budgétaire a été sensiblement modifiée par rapport au projet de loi de finances pour 2022 pour répondre à ces recommandations.

La question est de connaître la table de conversion de Bercy pour passer du coût unitaire de formation d’un élève (Cufe) au nouvel indicateur. Nous ne disposons pas du montant du Cufe privé, seulement de celui du Cufe public, aux environs de 10 000 euros. Or aujourd’hui, le nouvel indicateur donnerait en moyenne un montant de 8 000 euros. On en déduit que le Cufe privé était de 6 000 euros... On a l’impression que Bercy fait en sorte que l’on ne découvre pas que le Cufe était très bas...

Sachez toutefois que notre avis défavorable de 2019 a permis au Conseil national de l’enseignement agricole privé (Cneap) de négocier de meilleures conditions dans le dernier protocole. Je continuerai à soutenir les maisons familiales et rurales (MFR) dans la discussion pour signer un nouveau protocole qui aura lieu en 2023. Ces chiffres nous fournissent des arguments en faveur d’une augmentation de la participation de l’État. L’enseignement public bénéficie de 50,3 % des subventions alors qu’il représente seulement 40 % des effectifs de l’enseignement agricole, tandis que le privé représente 60 % des effectifs, perçoit moins de subventions et participe largement au succès de la filière.

En ce qui concerne les bourses, il y a un transfert de 25,87 millions d’euros vers le programme 142 pour des raisons de lisibilité de la maquette budgétaire. Mais la baisse parallèle constatée sur les crédits du programme 143 est de 26,92 millions d’euros. Le Gouvernement justifie cet écart par une baisse des effectifs des élèves. Or, il faut mettre en rapport cette baisse avec l’augmentation exponentielle de l’apprentissage. C’est un effet d’aubaine pour l’instant, car, dans la filière apprentissage, les établissements récupèrent 8 000 euros, une somme bien supérieure au Cufe de 6 000 euros.

Le ministre, Marc Fesneau, s’est engagé à ce qu’il ne manque aucun fonds pour financer les bourses des lycéens. Les établissements font une avance remboursée ensuite par le ministère. Le ministre est très impliqué. C’est un signe encourageant. Nous devons le soutenir face à Bercy pour obtenir des arbitrages favorables.

Ce budget met fin à la spirale de la baisse des crédits. Nous pouvons émettre un avis favorable, mais nous devons rester vigilants.

En ce qui concerne la hausse de l'énergie, nous n'avons pas de chiffres précis des établissements. On estime que le coût est multiplié par quatre. Le ministre s'efforce de faire un état des lieux, mais il n'a guère de marge de manœuvre. C'est ce qui explique la proposition que nous formulons. Il convient aussi que les établissements privés, qui ont beaucoup moins profité des fonds de compensation covid que les établissements publics, ne soient pas oubliés.

Je soutiens la proposition de Max Brisson sur un budget consacré à l'orientation. Ce serait une très bonne idée. D'ores et déjà, nous faisons une proposition qui ne coûte rien : rattacher également l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, et non plus seulement au ministère de l'éducation nationale. Comme le relevait Stéphane Piednoir, ses personnels sont issus de la filière générale et ne connaissent pas toujours bien les autres filières. Un élargissement de la tutelle de l'Onisep pourrait permettre de travailler dans l'orientation de façon plus coordonnée. Il serait sans doute possible d'aller plus loin dans le budget d'orientation de l'éducation nationale.

Notre mission d'information sur l'enseignement agricole a montré que des enfants en situation d'exclusion scolaire ont été sauvés par la découverte de l'enseignement agricole. Mais il y a aussi des enfants dans la filière générale qui aimeraient intégrer l'enseignement agricole et qui sont confrontés à un parcours du combattant. J'ai recueilli le témoignage de parents d'élèves. Ils nous ont raconté que leurs enfants étaient de bons élèves de la filière générale, qu'ils souhaitaient se tourner vers la formation agricole, mais que l'éducation nationale ne voulait pas les lâcher. Or l'enseignement agricole a aussi besoin des bons élèves. Il faut donc souligner que si la filière agricole sauve certains enfants, elle peut également dynamiser la carrière d'élèves déjà brillants.

Enfin, madame de La Provôté, je n'ai pas d'éléments de réponse à votre question. Je la transmettrai à la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER).

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole » au sein de la mission Enseignement scolaire du projet de loi de finances pour 2023.*

*La réunion est close à midi.*

**Mercredi 23 novembre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons l'avis de Sylvie Robert sur les crédits relatifs à la « Création, à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture ».

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis sur les crédits des programmes Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.** – Les crédits des

deux programmes de la mission « Culture » dont j'ai la charge – le programme « Création » et le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » – progressent en 2023 : de l'ordre de 8 % pour le premier et de 7 % pour le second. Même si l'année 2023 devrait être marquée par la fin des aides exceptionnelles mises en place durant la crise sanitaire, ce budget prolonge de nombreuses actions amorcées dans le cadre du plan de relance. Cependant, la reprise du secteur est encore timide et la hausse des crédits ne parvient pas à dissiper les inquiétudes des établissements culturels compte tenu du haut niveau de l'inflation.

En ce qui concerne la création, les acteurs culturels sont dans une situation budgétaire difficile et voient leurs modèles économiques de plus en plus voler en éclat. Leurs coûts explosent avec la hausse de la facture énergétique, l'augmentation des cachets artistiques, la hausse du point d'indice dans la fonction publique et les revendications salariales, ainsi que l'inflation généralisée. Leurs recettes, elles, n'ont toujours pas retrouvé leur niveau d'avant-crise. Non seulement la fréquentation est moindre qu'en 2019, mais les habitudes des publics ont profondément évolué, les acteurs vont mettre du temps à s'y adapter. Les recettes tirées du mécénat sont en baisse sous l'effet de l'inflation. Et le soutien des collectivités territoriales est plus incertain, en témoignent la baisse des subventions culturelles accordées par plusieurs régions cette année et la décision de certaines communes d'adapter les périodes et les horaires d'ouverture de leurs établissements pour réduire la facture énergétique.

Dans ce contexte, les priorités sur lesquelles se porte l'effort financier de l'État en 2023 me paraissent globalement pertinentes.

Un tiers des nouveaux crédits vise à consolider les marges artistiques des opérateurs, labels et réseaux dans le domaine de la création artistique. Le Gouvernement espère que ce soutien permettra aux établissements de ne pas rogner sur la programmation pour équilibrer leurs budgets car il estime qu'une programmation ambitieuse constitue l'une des clés pour permettre aux établissements de retrouver progressivement leur niveau de fréquentation d'avant-crise.

Les établissements relevant du secteur privé sont, de leur côté, soutenus par le crédit d'impôt spectacle vivant et le crédit d'impôt théâtre. Vous avez peut-être observé, lors des discussions en séance publique ces derniers jours, que ces dispositifs étaient dans le viseur du rapporteur général de la commission des finances. Il me semblerait utile que le ministère de la culture procède à leur évaluation l'an prochain afin que nous puissions disposer de données fiables et objectives d'ici l'examen du prochain projet de loi de finances pour justifier, le cas échéant, l'intérêt de la prolongation de ces crédits d'impôt. Je vous demande, Monsieur le président, d'interpeller la ministre de la culture pour que nous soyons « armés » l'an prochain dans la discussion budgétaire.

Un autre tiers des nouveaux crédits vise à accompagner l'emploi dans le secteur de la création, ainsi que les artistes, avec notamment la mise en place d'un nouveau programme de commande publique, intitulé « Mondes nouveaux II ». Les difficultés de recrutement observées dans le secteur de la création depuis un an nécessitent des mesures fortes de soutien à l'emploi. Les établissements culturels constatent une désaffection croissante pour leurs métiers.

La revalorisation des crédits du Fonds national pour l'emploi dans le spectacle (Fonpeps) me paraît une mesure importante pour mettre fin à l'hémorragie actuelle. Il est dommage qu'aucun dispositif équivalent n'existe dans le secteur des arts visuels.

De même, la mise en œuvre du plan artistes-auteurs doit faire figure de priorité pour enrayer la dégradation de la condition économique et sociale des créateurs. J'espère que le ministère de la culture pourra transmettre des consignes claires pour que les établissements ne revoient pas à la baisse leurs budgets artistiques pour faire face aux surcoûts, car l'impact sur les artistes serait immédiat.

Je suis d'autant plus inquiète que le directeur général de la création artistique reconnaît lui-même que les montants octroyés aux opérateurs, labels et réseaux en compensation de l'inflation avaient été calculés sur la base de chiffres de fréquentation supérieurs à ceux actuellement constatés. Malgré les hausses de crédit, la compensation de l'inflation ne concerne non seulement pas tous les acteurs, mais elle n'est aussi que partielle. J'espère que le Gouvernement sera prêt à intervenir l'an prochain comme il l'a fait cette année avec la seconde loi de finances rectificative pour venir au secours des établissements qui en auraient besoin. Il serait regrettable que des établissements, sauvés de la crise sanitaire, ferment définitivement leurs portes l'an prochain sous l'effet de l'inflation.

Côté festivals, le fonds créé pendant la crise sanitaire n'est pas revalorisé pour tenir compte de l'inflation. Sa dotation est maintenue à 10 millions d'euros en 2023. Je crois utile que nous demandions au ministère de la culture un bilan complet du fonctionnement de ce fonds d'ici l'année prochaine car sa mise en œuvre, partagée entre les directions régionales des affaires culturelles (Drac) et le Centre national de la musique (CNM), est floue - c'est ce que m'ont dit les représentants des festivals en audition. Malgré les États généraux des festivals, on a encore du mal à comprendre les orientations qui définissent le réengagement de l'État en direction des festivals. L'annonce, par le ministre de l'intérieur, de possibles annulations et reports de festivals en 2024 du fait de la mobilisation des forces de l'ordre par les Jeux olympiques et paralympiques (JOP), en est une preuve supplémentaire. Il faut un dialogue plus régulier avec les festivals et les collectivités territoriales. Je déplore que le ministère de la culture n'ait pas renommé de référent festival depuis bientôt deux ans.

Côté arts visuels, on note une vraie progression des crédits (+14 %). Les artistes visuels devraient bénéficier de la moitié des crédits du nouveau programme de commande artistique « Mondes nouveaux », soit 5 millions d'euros. Il serait évidemment malvenu de critiquer cette mesure, mais je trouve dommage que le Gouvernement ait décidé de prolonger le programme « Mondes nouveaux » sans évaluation préalable des effets de la première phase conduite dans le cadre du plan de relance. Les lieux de diffusion des arts visuels que j'ai rencontrés estiment que ce programme a des effets limités sur la relance du secteur au regard du nombre total d'artistes soutenus – à peine 400 –, même s'ils lui reconnaissent un rôle en termes de découverte de nouveaux talents. J'espère qu'une évaluation sera conduite pour apprécier véritablement l'efficacité de ces nouveaux crédits. Les FRAC et les centres d'art ont aussi pour mission, dans leurs cahiers des charges, de soutenir la création et les jeunes artistes. Mais ils ont de plus en plus de mal à remplir cette mission compte tenu de la stagnation de leurs crédits d'acquisition depuis des années.

J'en viens au programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Sa priorité pour 2023 est la jeunesse, pour conforter l'avenir du secteur culturel et d'en préparer la relève. Il comporte 50 millions d'euros de mesures nouvelles.

Les deux tiers de ces crédits sont affectés à l'enseignement supérieur.

Plus de la moitié des crédits vise à soutenir les établissements d'enseignement supérieur en fonctionnement et en investissement. Cette revalorisation des dotations est néanmoins insuffisante pour couvrir le niveau de l'inflation et les écoles d'architecture, comme les écoles d'art territoriales que j'ai rencontrées, sont très inquiètes d'avoir à puiser dans leurs fonds de roulement.

Une autre enveloppe, de 7,5 millions d'euros, est destinée à revaloriser les bourses sur critères sociaux. Malheureusement, elle n'est destinée qu'aux étudiants des écoles nationales. Je suis inquiète du sort des étudiants des écoles territoriales, eux aussi victimes de l'inflation. Je vous proposerai un amendement pour les accompagner.

Enfin, l'État débloque pour la première fois des crédits pour accompagner l'évolution du statut des enseignants des écoles d'art territoriales. Nous en parlons depuis longtemps, c'est un très bon signal, mais je suis assez surprise par cette budgétisation, dans la mesure où les collectivités territoriales n'ont conclu aucun accord sur ce sujet cette année. Imaginons que la réforme n'aboutisse pas l'an prochain et que ces crédits ne soient pas consommés. Ce serait d'autant plus dommage que plusieurs écoles territoriales ont d'énormes besoins financiers. Certaines sont menacées de fermeture à la suite du retrait de communes de leur financement – ces établissements publics de coopération culturelle (EPCC) ont souvent plusieurs sites sur plusieurs communes. Dans ces conditions, je me demande si l'urgence n'aurait pas plutôt été de revaloriser la subvention de fonctionnement de l'État aux écoles d'art territoriales, en stagnation depuis plusieurs années, afin de compenser le désengagement de certaines collectivités.

Du côté des écoles d'architecture (ENSA), la réforme reste inachevée. La hausse des salaires des enseignants contractuels n'est que partiellement compensée dans le cadre du budget 2023. Dans la mesure où les ENSA subissent déjà de plein fouet les conséquences de l'inflation, il est dangereux de leur demander de prendre en charge en plus la majeure partie des hausses de salaire des enseignants contractuels. Je vous proposerai donc un amendement visant à ce que l'État prenne en charge la totalité de ces mesures indemnitaires ; le ministère de la culture avait demandé une enveloppe à cette fin qu'il n'a pas obtenu en totalité.

Sur les enseignements artistiques, la grande réforme du classement des conservatoires n'a toujours pas abouti. Les ambitions ont été revues à la baisse, il ne s'agit plus, à ce stade, que de simplifier les modalités de renouvellement du classement actuel. Les dotations de l'État en direction des conservatoires restent inchangées, sans aucune mesure de compensation de l'inflation. Les représentants de Conservatoires de France sont inquiets des conséquences de la hausse du prix de l'énergie sur leur niveau d'activité ainsi que sur leur budget d'acquisition d'instruments de musique.

Je terminerai en évoquant les crédits destinés aux actions en matière de démocratisation culturelle.

À l'exception d'une enveloppe d'un million d'euros pour la préparation des Olympiades culturelles en 2024, tout l'effort financier se porte l'an prochain sur l'éducation artistique et culturelle en général, et le Pass culture en particulier. Avec 9,5 millions d'euros supplémentaires, son budget devrait atteindre 208,5 millions d'euros en 2023, auxquels s'ajoutent 51 millions d'euros du ministère de l'éducation nationale pour le financement de la part collective.

En moins de cinq ans, la société par actions simplifiée (SAS) Pass culture est devenue le deuxième plus gros opérateur du ministère de la culture.

Le regard des acteurs culturels sur le Pass culture a beaucoup évolué depuis deux ans, la mise en place de la part collective en janvier dernier et la contribution du Pass à la relance du secteur y sont sans doute pour beaucoup.

Je conserve néanmoins deux points de vigilance.

Le premier concerne les résultats du Pass en matière de diversification des pratiques artistiques des jeunes. En dépit d'une certaine amélioration cette année, l'objectif de diversification des pratiques ne semble pas encore atteint. Si la part de la musique live a beaucoup progressé, la part du spectacle vivant, des musées et des bibliothèques reste insatisfaisante. La SAS doit travailler davantage pour obtenir l'inscription d'un plus grand nombre d'opérateurs sur le Pass et pour mieux promouvoir leurs offres auprès des jeunes, afin que les crédits ne se traduisent pas par de simples effets d'aubaine.

Il est vrai que la mise en place de la part collective a amélioré la diversité, puisque les réservations effectuées dans ce cadre portent majoritairement sur les catégories les moins réservées de la part individuelle. Ces résultats démontrent bien l'importance de la médiation pour atteindre l'objectif d'une réelle diversification des pratiques – la SAS doit encore y travailler.

Mon second point de préoccupation reste l'articulation du Pass culture avec l'éducation artistique et culturelle (EAC), surtout que le Pass représente désormais deux fois plus de crédits que l'EAC en tant que telle. La part collective a certes permis de mieux inscrire le Pass culture dans le parcours d'EAC, mais veillons à ce que celle-ci ne crée pas un effet d'éviction sur les actions traditionnellement menées par les établissements au titre de l'EAC. La part collective du Pass culture est un moyen d'enrichir le projet d'EAC de l'établissement : elle ne doit pas s'y substituer. La SAS doit renforcer son partenariat avec les collectivités territoriales et être très vigilante sur le bon usage de la part collective.

Cette question de la coordination avec les collectivités territoriales fait partie des points sur lesquels le ministère de la culture doit encore progresser. Je me réjouis de la création, depuis le milieu de cette année, du fonds d'innovation territoriale. Je pense que c'est une très bonne chose qu'il soit reconduit l'an prochain, car il donne aux Drac la possibilité de soutenir des initiatives culturelles décroisées et adaptées aux contextes des différents territoires.

Je sais que la création de ce fonds répond à une proposition que Sonia de la Provôté et moi-même avons formulée dans notre rapport consacré au bilan du plan de relance dans le domaine de la création. Cependant, le fonds que nous proposons s'inscrit dans une logique de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales : il avait vocation à financer des actions culturelles portées par des collectivités en contrepartie d'un engagement de celles-ci de maintenir le niveau de leur engagement financier en faveur de la création. Il n'en est rien avec le fonds d'innovation territoriale, puisqu'il ne concerne pas forcément des projets financés par des collectivités. Il n'apporte donc aucune garantie en termes de maintien du soutien des collectivités au secteur de la création.

Sous ces réserves, et compte tenu de l'augmentation substantielle des crédits prévue en 2023, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ces deux programmes.

**Mme Else Joseph.** – Je salue le rapport de notre collègue, ces sujets sont importants : l'enjeu en est la pérennisation de nos pratiques culturelles, la pérennisation de la culture elle-même.

Les festivals ont bien résisté malgré deux années rudes. Comme les représentants du spectacle vivant l'ont indiqué, ils ont été parmi les premiers à fermer et parmi les derniers à rouvrir. Les festivals ont été très largement soutenus par les collectivités publiques pendant cette période et, après deux ans, on ne peut que se réjouir de constater que les publics sont au rendez-vous. L'offre de festivals est même restée abondante, mais pour combien de temps encore ? Voilà que de nouvelles difficultés surviennent qui ne procèdent pas d'aléas malheureux, mais d'un évènement heureux pour notre pays, à savoir l'organisation des JOP de 2024 : quel manque de dialogue sur ce point entre tous les partenaires concernés !

Les festivals sont tributaires d'aléas et leur répétition interroge. L'idée a fait son chemin d'une assurance qui couvrirait non seulement les risques artistiques, mais aussi climatiques, c'est peut-être une piste pour donner des perspectives aux festivals et éviter qu'ils ne fassent les frais de la loi du marché... Faute de visibilité, comment mobiliser des bénévoles ? Quelles relations avec les collectivités territoriales ? Comment faire quand le personnel et le matériel manquent ? Qui plus est, il semble que les riverains des festivals se plaignent du bruit, davantage qu'ils ne le faisaient avant la crise sanitaire...

Permettez-moi de dire quelques mots également au sujet du Pass culture. Il constitue une aide appréciable, mais la médaille a son revers : nous sommes proches d'une politique du carnet de chèque, qui profite davantage à ceux qui savent déjà ce qu'ils vont faire. Le jeune qui aime les livres et les musées sait de quelle manière il va utiliser son Pass ; mais celui qui n'a pas d'idée ne saura pas comment recourir à cette aide. Comment donner cette « envie d'avoir envie » ? Le Pass culture se contente de confirmer des pratiques culturelles plutôt qu'il n'en crée. Qui plus est, je déplore la faible part des réservations en lien avec la découverte du patrimoine ou avec les bibliothèques. Comment mieux valoriser les offres vers ces secteurs ? Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la disproportion des crédits du Pass culture par rapport à l'EAC en tant que telle.

Enfin, la hausse des coûts de l'énergie a des conséquences sur l'accès à la culture, en pénalisant les salles de spectacle et les musées. Pour les cinémas, c'est même une double peine, car cette contrainte s'ajoute à la baisse d'un tiers de la fréquentation constatée dans les salles par rapport à 2019. Comment aider ces secteurs à se relever, sans préjudice pour les usagers et sans diminuer l'offre existante ? Je me réjouis que la perspective de l'augmentation des tarifs ait été, par exemple, écartée par les musées.

Le groupe Les Républicains suivra l'avis de la rapporteure et votera pour l'adoption de ces crédits.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Il n'est pas aisé de critiquer des crédits qui augmentent substantiellement ! L'effort budgétaire est là mais il s'accompagne d'une forme de déception, voire d'une certaine amertume dès lors que certains problèmes évoqués depuis des années ne sont toujours pas traités. Le ministère de la culture paraît effacé dans le dialogue interministériel, il est en tout cas moins présent, en témoigne l'absence d'échange

avec le ministère chargé de l'environnement sur le patrimoine et avec le ministère de l'intérieur sur les JOP. Le ministère arrive sur le tard, les acteurs se mobilisent – c'est aussi parce que les parlementaires veillent, sinon cette mobilisation pour les JOP aurait été plus tardive encore. Il y a donc un problème de place du ministère de la culture au sein du pouvoir exécutif, qui renvoie à l'organisation même du ministère et à la structuration des compétences.

Qu'en est-il, ensuite, de la culture dans les territoires ? Le fonds d'innovation territoriale, lancé à la suite du rapport que j'ai réalisée avec Sylvie Robert, est une bonne chose, mais nous en ignorons les règles du jeu. C'est comme pour le fonds incitatif et partenarial dans le domaine du patrimoine : il y a des crédits mais qui décide précisément de leur répartition ? Quels projets peuvent espérer en bénéficier ? Or, ces crédits doivent apporter de l'oxygène aux Drac pour accompagner l'innovation culturelle en lien avec les collectivités territoriales, car l'innovation se fait aussi dans les territoires et pas seulement dans les grandes villes. La question, ici, est aussi celle de l'accès à la culture.

Nous regardons de près, également, les évolutions du Pass culture : la part collective du Pass ne saurait tenir lieu d'EAC. Or, le fait même d'avoir créé la part collective du Pass culture lui donne une sorte d'onction de la part du ministère, laissant à penser qu'il y aurait une véritable équivalence entre cette part et les mesures d'éducation artistique et culturelle. Or, les deux ne sont pas comparables. L'EAC mobilise une diversité d'acteurs sur le terrain et nécessite de la médiation, elle ne consiste pas à « créer de l'offre pour voir ce qui se crée ensuite », logique qui est celle du Pass culture. Il faut signaler aussi que la gestion par la SAS est lourde et coûteuse, ce qui l'éloigne encore de l'EAC.

Enfin, sur les arts visuels, le programme « Mondes nouveaux » déçoit, car une partie seulement des fonds est destinée aux artistes. Les arts visuels ont besoin d'un effort supplémentaire de l'État, ils sont partie prenante de l'accès à la culture dans les territoires : les artistes visuels ont la portion maigre des budgets, alors qu'ils sont essentiels à l'accès à la culture dans les territoires.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je veux dire combien notre groupe partage le diagnostic de Sylvie Robert et je la remercie d'avoir donné une forme politique à ce consensus, c'est ce qui permet de peser dans l'hémicycle face aux collègues d'autres commissions qui n'ont pas la même vision que nous de l'importance de ces sujets.

L'empilement de la politique conduite par le ministère de la culture s'est amplifié avec les dispositifs liés à la crise sanitaire et à la crise énergétique : on s'y perd, et je crois que le ministère de la culture lui-même s'y perd.

Il me semble que la commission des finances regarde les crédits d'impôt qui relèvent de son domaine économique avec plus de mansuétude que les autres crédits d'impôt. Il faut rappeler que la culture représente 46 milliards d'euros, soit 2,2% du PIB. Or, si le PIB culturel a longtemps cru au même rythme que la moyenne, il y a eu un décrochage en 2020 – et c'est le spectacle vivant qui est le plus touché. Je crains qu'il le soit aussi par la crise de l'énergie : ce décalage est préoccupant.

Sur le Pass culture, je constate que je suis moins seul à exprimer des réserves : on ne peut pas considérer que développer la consommation individuelle puisse tenir lieu d'une politique culturelle que, depuis André Malraux, nous fondons sur la médiation. Là aussi, il faut revoir les choses.



Enfin, nous ne pouvons taire le fait que les collectivités territoriales sont les institutions qui participent le plus à la politique culturelle – ce qui implique que nous devons réorganiser le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

Malraux a écrit que « l'homme ne naît pas de sa propre affirmation, mais de la mise en question de l'univers ». La médiation culturelle consiste donc à se doter de lois pour encourager la création artistique.

**M. Julien Bargeton.** – Ce projet de budget est en hausse : la création gagne 90,5 millions d'euros, la transmission des savoirs 51 millions d'euros, le soutien à l'emploi culturel progresse de 13 millions d'euros, le soutien aux acteurs de la création, de 12 millions d'euros, et ce budget ajoute 10 millions d'euros pour la commande publique. Il convient de souligner l'ampleur des efforts entrepris par le Gouvernement.

S'il est vrai qu'il faut de la médiation avec le Pass culture, c'est ce que fait le Gouvernement : le lien avec l'EAC a été renforcé grâce à la part collective. Les libraires reconnaissent volontiers qu'avec le Pass, de nouveaux publics franchissent le seuil de leurs boutiques. Ceux qui achètent un manga peuvent par la même occasion acquérir un autre livre. On estime que 60% des achats n'étaient pas prévus et qu'ils se font en complément d'un autre achat : c'est ce que permet le Pass culture. Nous voterons par conséquent en faveur de l'adoption de ces crédits.

**Mme Monique de Marco.** – Ce rapport équilibré souligne l'effort budgétaire, tout en formulant des réserves justifiées.

Les festivals ont besoin d'anticiper leur programmation de 2024. Ils jouent, tout comme les fêtes de villages, un rôle très important dans les territoires. Je crois que nous devrions alerter ensemble très rapidement la ministre de la culture sur les menaces qui pèsent sur les festivals et relayer au niveau médiatique le cri d'alarme poussé par les responsables de ces événements, lors de la table ronde organisée par le groupe d'études sur les arts de la scène, de la rue et des festivals en régions.

Malgré ces réserves, nous voterons ces crédits en augmentation.

**M. Lucien Stanzione.** – Les crédits augmentent : reconnaissons cet effort. Cependant, il faut que le Gouvernement considère que la culture n'est pas la dernière roue du carrosse. Le dialogue doit s'instaurer pour faire entendre les réalités du monde de la culture, traversé par une crise importante. Vous en avez souligné les enjeux importants, en particulier la réforme des ENSA, celle des conservatoires, la contractualisation avec les collectivités territoriales, l'avenir des festivals... Le tout, avec les menaces formulées par le ministre de l'intérieur de reporter les manifestations culturelles pendant les JOP, alors que la crise énergétique accentue encore les difficultés.

Notre groupe votera ces crédits ainsi que les deux amendements de notre rapporteure.

**Mme Laure Darcos.** – Je suis très inquiète sur les deux crédits d'impôt. J'étais bien seule samedi soir pour les défendre dans la discussion de la première partie du budget. Ce que ne comprend pas la commission des finances, c'est qu'un festival, un film, un spectacle s'organisent longtemps à l'avance, et quand on envisage de supprimer un crédit d'impôt, on laisse les acteurs culturels sans filet de sécurité. Nous en sommes convaincus, pas

tous nos collègues des finances et je crois que les acteurs de la culture gagneraient à aller leur exposer leur situation...

**M. David Assouline.** – J’alerte à nouveau la commission sur le fait qu’il va falloir obtenir rapidement des clarifications sur ce qui va se passer pendant les JOP car les festivals se préparent à l’avance et que sans anticipation, on peut aller à la catastrophe. Les forces de l’ordre dont parle Gérard Darmanin, seront mobilisées par les JOP, mais l’armée a des fonctions de protection civile. Nous avons des ressources pour permettre à la culture de se montrer au monde entier lorsqu’il vient en France, et non d’être décalée. Décaler la culture au nom du sport, c’est tout un symbole, sans compter les conséquences financières importantes de cette décision

**M. Michel Savin.** – Attention à ne pas opposer JOP et culture, mais attention aussi à ne pas exprimer de regret à ce que la France ait obtenu l’organisation des jeux, tout cela parce que le Gouvernement manque d’anticipation...

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis.** – Nous ne le disons pas.

**M. Michel Savin.** – Il est très important de ne pas opposer sport et culture. Il faut, au contraire, les associer.

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis.** – C’est précisément pour les associer que nous demandons que le Gouvernement anticipe les choses.

L’amendement CULT.1 transfère 2,5 millions d’euros du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » vers l’action 1 du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », pour que les écoles territoriales puissent appliquer aux étudiants boursiers le même niveau d’exonération que dans les écoles nationales. Nos collègues députés avaient pris une telle disposition, elle a été retirée par le Gouvernement du texte considéré comme adopté au titre de l’article 49-3.

*La commission adopte l’amendement CULT.1*

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis.** – L’amendement CULT.2 augmente de 2,35 millions d’euros les crédits destinés à compenser la hausse des salaires des enseignants contractuels des écoles nationales supérieures d’architecture (ENSA). Le coût en est estimé à 4 millions d’euros, mais seulement 1,6 millions d’euros sont crédités, ce qui obligerait les écoles à recourir à leur fonds de roulement, alors qu’elles n’en ont pas toujours les moyens : nous les protégeons.

*La commission adopte l’amendement CULT.2*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits des programmes Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture, au sein de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2023, sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits de la recherche - Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de Laure Darcos sur les crédits consacrés à la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**Mme Laure Darcos, rapporteure pour avis sur les crédits de la recherche.** – Le budget consacré à la recherche en 2023 est la troisième annuité de la trajectoire de crédits prévue par la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020. Après deux premières « marches » de près de 400 millions d’euros en 2021 et de 500 millions d’euros en 2022, la programmation budgétaire poursuit son déploiement en 2023 avec un apport de 400 millions d’euros, conformément à ce qui a été prévu. Sur cette enveloppe, le ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche perçoit près de 350 millions d’euros – les 50 millions d’euros restants étant consacrés à la recherche spatiale, dont le programme budgétaire 193 relève désormais de Bercy.

Ces 350 millions d’euros supplémentaires de la LPR vont abonder le programme 150, qui finance les établissements d’enseignement supérieur et dont Stéphane Piednoir nous a parlé lors de la présentation de son rapport et le programme 172, qui finance les organismes nationaux de recherche. Sur ce montant, une large part est consacrée aux mesures « ressources humaines » d’amélioration de la rémunération et des carrières des personnels de l’enseignement supérieur et de la recherche (ESR).

Le respect, pour la troisième année consécutive, de la trajectoire de la LPR mérite d’être salué, même s’il ne doit pas nous exempter de certaines remarques sur la suite du déroulement de la programmation. Surtout, je me félicite que la nouvelle ministre ait pris l’initiative d’aller plus loin que la LPR, quand la situation le nécessitait. C’est le cas pour la revalorisation de la rémunération des doctorants qu’elle a décidé d’étendre aux contrats en cours. Jusqu’alors limitée aux seuls nouveaux contrats, cette mesure créait une situation d’iniquité injustifiable.

Sur la trajectoire d’emplois de la LPR, je prends note de l’engagement du ministère à respecter, en 2023, les 650 créations de postes prévues. Dans notre rapport d’information consacré à la mise en œuvre de la loi, nous avons, avec Stéphane Piednoir, pointé le non-respect de la trajectoire d’emplois en 2021, avec un taux de réalisation de l’objectif fixé de seulement 53,7%. Le ministère avait alors pris prétexte du retard de publication des textes réglementaires pour expliquer ce résultat décevant. Cette raison n’étant désormais plus d’actualité, je serai très attentive à l’effectivité des 650 créations de postes annoncées pour l’année prochaine.

Une autre remarque sur la trajectoire d’emplois : le dispositif des chaires de professeur junior (CPJ) ayant connu un démarrage relativement lent – 229 chaires créées sur la période 2021-2022, contre un objectif de 300 chaires par an – j’appelle le ministère à la vigilance : il ne faudrait pas que les crédits non consommés soient « réorientés » par Bercy en cas d’une montée en charge non conforme aux prévisions.

2023 sera aussi la troisième année de montée en charge financière de l’Agence nationale de la recherche (ANR), avec un abondement supplémentaire en autorisations d’engagement de 400 millions d’euros, par rapport à l’année de référence 2020. Là encore,

l'évolution est conforme à la programmation. Cette augmentation des capacités d'intervention de l'agence a permis, dès 2021, d'enclencher une dynamique vertueuse, qui se concrétise par la hausse du taux de sélection aux appels à projets et le relèvement du préciput.

Le taux de sélection à l'appel à projets générique – le principal appel à projets de l'ANR – devrait s'établir à 23,5 % en 2022, alors qu'il n'était que de 17 % en 2020 ; en 2017, il était de moins de 12%. Le préciput – montant financier destiné à couvrir les coûts indirects des projets de recherche – atteindrait, lui, 28,5 % en 2022, pour un montant de plus de 200 millions d'euros.

Ces premiers résultats sont très prometteurs, mais ils se heurtent malheureusement à la réalité économique.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation, nous avons pointé le manque de crédibilité de la trajectoire budgétaire sur dix ans présentée par le Gouvernement, en raison notamment de la non-prise en compte de l'inflation. Deux ans plus tard, le choc inflationniste que connaît notre pays est tel que l'effort budgétaire de la LPR est très largement « absorbé ».

Il est donc indispensable que la clause de revoyure prévue l'année prochaine et confirmée par la ministre soit l'occasion de rectifier la trajectoire : d'une part, en ramenant sa durée à 7 ans, soit à 2027 comme nous l'avions demandé initialement, afin d'atténuer les risques liés aux aléas macroéconomiques ; d'autre part, en augmentant l'intensité des prochaines annuités, afin de vraiment créer les conditions du réinvestissement massif dont la recherche française a besoin.

Lors de son audition devant notre commission en juillet dernier, la ministre s'est engagée à nous transmettre, d'ici la fin de l'année, un premier bilan de la mise en œuvre de la LPR. Sur cette base de travail, elle s'est dite prête à examiner la faisabilité d'une accélération de la trajectoire. Je compte donc sur sa détermination, mais aussi sur notre mobilisation, pour faire de la clause de revoyure 2023 un rendez-vous constructif et ambitieux, qui puisse trouver sa traduction budgétaire dans le PLF pour 2024.

Après cet état des lieux « macro », quelques mots de la situation financière des organismes nationaux de recherche. Alors qu'ils sont en pleine préparation de leur budget 2023, tous m'ont dit être « pris à la gorge » par la hausse des coûts de masse salariale et de l'énergie. L'absence de compensation de la hausse du point d'indice, au titre du second semestre 2022, représente un surcoût de 250 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs sous périmètre du ministère. Ces six mois non compensés représentent par exemple une charge supplémentaire de 45 millions d'euros pour le CNRS et de 8 millions d'euros pour l'Inserm, soit autant de moins pour des activités de recherche.

C'est donc avec soulagement que les organismes de recherche ont accueilli l'annonce, pour 2023, d'une compensation en année pleine à hauteur de 120 millions d'euros, sur l'enveloppe totale de 500 millions d'euros obtenue par la ministre ; elle en avait fait sa « une ligne rouge absolue » dans ses négociations avec Bercy.

A ces surcoûts de masse salariale, viennent s'ajouter ceux induits par la flambée des prix de l'énergie. Les surcoûts énergétiques se chiffrent, pour les organismes nationaux de recherche, à 40 millions d'euros cette année, mais seraient au moins quadruplés l'an prochain, soit un montant total de 200 millions d'euros sur les deux années.

Les situations sont très variables selon les organismes. Pour le plus énergivore, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), la facture passerait de 75 millions d'euros à un montant compris entre 150 et 200 millions d'euros ; pour le deuxième organisme le plus consommateur d'énergie, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), les surcoûts, de 4,5 millions d'euros en 2022, pourraient atteindre 27 millions d'euros en 2023.

Face au risque que la crise énergétique fait peser sur l'intensité et la continuité des activités de recherche, dont Bercy n'avait jusqu'alors clairement pas pris la mesure, le ministre a obtenu que l'État apporte son soutien aux opérateurs de l'ESR. Le dispositif, annoncé il y a quelques semaines, prend la forme d'un fonds exceptionnel de soutien, intégré au collectif budgétaire pour 2022 et doté de 275 millions d'euros, dont 55 millions d'euros pour les organismes nationaux de recherche.

Tous les opérateurs seront accompagnés, mais les montants versés tiendront compte des situations individuelles, notamment du poids des dépenses d'énergie dans le budget de fonctionnement des établissements et du niveau de leurs réserves mobilisables. Je me félicite bien sûr de l'obtention de cette enveloppe d'aide, résultat de l'interventionnisme efficace de la ministre, que tous les acteurs du secteur auditionnés reconnaissent également.

Dans le même temps, les organismes de recherche, comme l'ensemble des opérateurs de l'État, sont engagés dans la démarche nationale de sobriété énergétique et travaillent actuellement à l'élaboration de « plans de sobriété » pour réduire leur consommation.

Je voudrais néanmoins insister sur la spécificité de certaines activités de recherche, qui requièrent des installations scientifiques dont la consommation en énergie comprend une part incompressible significative. Par exemple, des installations très sensibles comme les laboratoires de confinement, les équipements de cryogénie ou les salles blanches ne peuvent être arrêtées, sous peine de ne pouvoir être remises en service sans une intervention coûteuse, longue et techniquement très délicate. La seule alimentation d'une salle blanche, sans activité expérimentale, représente environ 60 % de sa consommation. L'objectif de réduire la consommation énergétique de 10% d'ici 2024 serait donc difficilement à atteindre pour certains opérateurs de recherche, sans pénaliser l'activité scientifique voire l'intégrité de certaines installations particulièrement coûteuses.

Mon dernier point portera sur un aspect plus thématique qui me tient particulièrement à cœur, la culture scientifique, enjeu essentiel pour lutter contre les fausses informations et former des citoyens éclairés. Inscrivant le renforcement des interactions entre science, recherche et société parmi ses priorités, la LPR a prévu, – à son article 21 –, que l'ANR devrait consacrer au moins 1 % de son budget d'intervention au partage de la culture scientifique. Dès l'an passé, l'agence s'est mise en ordre de marche pour tendre vers cet objectif. Elle a d'abord lancé un appel à manifestation d'intérêt « Sciences avec et pour la société », qui a suscité une très forte mobilisation avec près de 400 propositions déposées. Elle a ensuite ouvert un premier appel à projets « Recherche-Action » consacré à la médiation scientifique et à la communication scientifique, qui s'est concrétisé par la sélection de 15 projets financés à hauteur de 1,16 million d'euros. Après cette phase de démarrage, l'ANR a, cette année, consolidé son nouveau dispositif d'appel à projets spécifiquement dédié aux recherches sur la culture scientifique. Celui-ci devrait progressivement atteindre, l'an prochain, son rythme de croisière. Un appel à projets complémentaire, consacré aux « recherche participatives », a également vu le jour cette année, avec une première vague de

projets soutenus à hauteur de 250 000 euros chacun, et une seconde vague de projets financés à hauteur de 100 000 euros chacun.

En plus de ces nouveaux outils, l'ANR participe au financement d'actions en faveur de la culture scientifique pour des projets de recherche déjà en cours. Elle renforce également ses partenariats avec l'audiovisuel public – France TV, Radio France, Arte, France Médias Monde, le CNC et l'INA – et certains acteurs culturels – le Festival d'Avignon, par exemple.

Des échanges que j'ai eus avec les acteurs du secteur, il ressort clairement que le fléchage des 1 % ANR a eu un véritable effet catalyseur : bien plus qu'une simple source de financement, il a créé un engouement, une dynamique, dont je me réjouis. Au regard du succès rencontré, une réflexion sur le calibrage de cette enveloppe pourra également faire partie des sujets à aborder lors de la clause de revoyure.

De son côté, le ministère s'est aussi mobilisé en présentant, en 2021, une feuille de route en faveur d'« une science avec et pour la société », structurée autour de trois grands axes : la reconnaissance de l'engagement des chercheurs dans ce domaine ; la structuration d'un réseau territorial adossé aux sites universitaires ; l'animation de la feuille de route au niveau national. Je constate avec satisfaction que des premières réalisations ont vu le jour sur les deux premiers axes : de nouveaux prix récompensant les chercheurs engagés dans la culture scientifique ont été créés (au CNRS, à l'Inrae), de nouvelles chaires dédiées à cette thématique ont été installées ; deux campagnes de labellisation des sites universitaires ont été menées, récompensant une vingtaine de lauréats.

En revanche, c'est sur le troisième axe que les résultats sont les plus « maigres » et sur lequel j'émettrai deux alertes. Première alerte : le Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle (CNCSTI), instance créée par la loi « Fioraso » de 2013, est toujours « dormant ». Cette situation montre la carence de pilotage et de gouvernance de la culture scientifique. La ministre, que j'ai interpellée sur ce sujet lors de son audition, s'est engagée à regarder ce dossier de près ; je compte sur elle pour faire rapidement du CNCSTI une instance enfin opérante.

Seconde alerte : le manque criant d'implication du ministère de l'éducation nationale qui « fait comme si la LPR n'existait pas », selon des propos qu'on m'a tenus. Universcience, l'établissement public qui gère le Palais de la Découverte et la Cité des Sciences et de l'Industrie, et qui est l'un des fleurons de la diffusion de la culture scientifique, m'a fait part de sa grande inquiétude sur le trop lent retour des groupes scolaires après la crise sanitaire. Cette situation s'expliquerait à la fois par des blocages administratifs et par un intérêt limité pour le sujet. J'appelle donc le ministère de l'éducation nationale à se réinvestir urgemment dans la promotion de la culture scientifique, car c'est dès le plus jeune âge que le goût pour la science se forme.

Compte tenu du respect de la trajectoire fixée par la LPR et de l'augmentation du budget qui en découle, je propose à la commission d'émettre un avis favorable sur l'adoption des crédits « recherche » de la MIREs du projet de loi de finances pour 2023.

Je précise que, dans le cadre de mes auditions, j'ai visité un laboratoire de recherche de l'Inserm à l'hôpital Cochin ; il est très utile de voir les chercheurs au travail et d'échanger avec eux, on réalise alors concrètement combien la recherche française est indispensable.

**M. Jean Hingray.** – Merci pour cet avis très intéressant, dont nous partageons les constats. La trajectoire de la LPR est tenue, ce qui mérite d’être salué, mais il y a les points de vigilance que vous soulignez, en particulier la prise en compte de l’inflation et des coûts de l’énergie.

**M. Yan Chantrel.** – Les crédits proposés sur l’ensemble de ces programmes augmentent de façon notable – une hausse globale largement due à celle du programme 172, qui représente pratiquement les deux tiers des crédits de recherche, et du programme 193 du fait d’une mesure de périmètre.

Nous saluons les efforts de l’État pour donner des moyens à la recherche, elle constitue un enjeu primordial dans la lutte contre le dérèglement climatique, contre les nouvelles pandémies et pour garantir notre souveraineté technologique et scientifique.

Néanmoins, une bonne part de l’augmentation des crédits est consacrée à la revalorisation, justifiée, du point d’indice – pour 121 millions d’euros –, et le reste risque d’être absorbé par la hausse des coûts de l’énergie et l’impact de l’inflation, sans permettre de véritablement renforcer les moyens alloués à la recherche elle-même.

Le fonds exceptionnel de soutien aux organismes de recherche annoncé il y a quelques semaines et abondé par le collectif budgétaire est un soulagement pour les opérateurs. Néanmoins, compte tenu des prévisions sur l’inflation et la hausse des coûts de l’énergie, l’objectif de la LPR d’atteindre en dix ans les 3% du PIB consacrés aux dépenses de recherche, dont 1% pour le secteur public, paraît compromis, sauf à augmenter bien plus les crédits de la mission.

D’autre part, l’augmentation des moyens de l’ANR est une bonne nouvelle pour les futurs lauréats des appels à projets, moins pour les autres. Nous regrettons qu’elle renforce le choix fait par la LPR de soutenir massivement la recherche sur projets au détriment des financements récurrents, tant on connaît les effets pervers de cette logique : inégalités croissantes entre laboratoires, précarisation des chercheurs, lourdeurs administratives, ou encore restriction de la liberté académique.

Enfin, concernant le programme 190, la stagnation des crédits de plusieurs actions et la hausse inférieure à l’inflation des autres, constituent un mauvais signal. Ce programme devrait constituer un levier important de mise en œuvre de la transition écologique et énergétique, et la recherche dans ces domaines mériterait de devenir une priorité budgétaire. Sur cette question de la résilience énergétique, il faut aussi signaler que le crédit d’impôt recherche (CIR) continue d’atteindre un niveau très élevé (supérieur à 7 milliards d’euros), en dépit de ses insuffisances désormais bien connues, et surtout de son indifférence quant à l’impact environnemental des dépenses qu’il finance.

Malgré les efforts du Gouvernement, la hausse globale des crédits est insuffisante pour absorber les surcoûts liés à l’inflation et à l’augmentation des prix de l’énergie, et met à mal l’objectif de 3% du PIB consacré à la recherche.

C’est pourquoi notre groupe s’abstiendra sur le vote de ces crédits et invite le Gouvernement à se saisir de la clause de revoyure de la LPR pour pallier les effets de la crise et de l’inflation.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Merci pour l'importance que vous donnez à la culture scientifique, il y a un combat à mener contre l'irrationalité qui monte. Je me félicite à ce titre qu'un certain chercheur marseillais ait été rappelé à ses obligations déontologiques...

J'alerte sur la façon dont la recherche migre en dehors du périmètre du ministère, en particulier vers les 57 milliards d'euros de « France 2030 ». La Première ministre a dit qu'il fallait clarifier les choses et renforcer l'évaluation de ces crédits : c'est une litote, car il n'y a en réalité aucune évaluation des crédits de « France 2030 », qui sont gérés directement par Matignon et dont le Secrétaire général à l'investissement, Bruno Bonnel, a dit qu'il allait faire appel à l'intelligence artificielle pour sélectionner les projets... Je déplore cette forme de mise en concurrence de l'ANR et de l'évaluation scientifique. Avec les crédits qui sortent du périmètre du ministère – le CNES a migré vers Bercy, qui gère déjà le CIR et le programme d'investissements d'avenir..., il y a un risque de disjonction entre une recherche peu évaluée et la recherche académique sur laquelle pèsent bien plus de procédures de contrôle et d'évaluation.

Les opérateurs, quant à eux, vont chercher de l'argent dans les frais de gestion des projets de recherche qu'ils décrochent en particulier à l'échelon européen ; au CNRS, par exemple, ces frais sont passés à 20%. Je crains que ce soit démobilisateur. La France est contributrice nette au Conseil européen de la recherche (ERC) et, avec de tels frais, je crains que les chercheurs ne préfèrent passer par « France 2030 » plutôt que par leurs structures de recherche... Nous voterons donc contre l'adoption de ces crédits.

**M. Julien Bargeton.** – Le budget progresse de 1,1 milliard d'euros, hors « Plan relance » et « France 2030 ». Depuis 2017, ce budget a gagné 3,6 milliards d'euros, après des années de baisse. La trajectoire de la LPR est respectée, c'est important : les organismes relevant du programme 172 reçoivent 206 millions d'euros supplémentaires, ils pourront financer les 650 nouveaux postes prévus par la LPR, dont 179 CPJ ; l'ANR voit ses crédits augmenter de 44 millions d'euros, après des années de « vaches maigres » où elle servait de variable d'ajustement. Ces efforts notables motivent notre soutien à l'adoption de ces crédits.

**Mme Alexandra Borchio Fontimp.** – Les objectifs de la LPR sont respectés, le 1% culture scientifique correspond à nos attentes, et je vous sais vigilante, Madame la rapporteure, au suivi de la trajectoire annoncée. La diffusion de la culture scientifique est indispensable ; l'Unesco rappelle ainsi que la science a la capacité de changer la donne face au dérèglement climatique. Quelle est, selon vous, la mesure la plus utile pour développer la culture scientifique ? Dans le contexte difficile que nous vivons, nous avons besoin de science, de pédagogie. Le groupe LR votera donc ces crédits.

**Mme Monique de Marco.** – L'État doit se saisir de la clause de revoyure pour tenir compte de l'inflation. Je regrette que la hausse de 4 % des crédits du programme 190 soit insuffisante face à l'urgence climatique. De son côté, la recherche spatiale reçoit un traitement de faveur, avec des crédits en hausse de 14 %, dans un contexte de forte médiatisation de Thomas Pesquet, tandis que le discret Institut Paul-Émile Victor peine à consolider son fonctionnement, alors qu'il est indispensable à la recherche polaire et à l'étude du climat. Je crois, aussi, qu'il faut revoir le CIR, qui mobilise toujours plus de milliards d'euros sans avoir démontré son efficacité. Les efforts budgétaires doivent être mieux ciblés vers les chercheurs qui travaillent sur la protection de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique.

Nous ne voterons pas ces crédits.



**M. Bernard Fialaire.** – Nous serons très attentifs à la clause de revoyure de l’an prochain, et soutiendrons l’idée de passer à une programmation sur 7 ans plutôt que sur 10 ans – il semble que la ministre puisse en être d’accord. Les crédits de la recherche spatiale sont importants, nous soutenons leur augmentation. Nous voterons donc ces crédits.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Je comprends que vous déploriez l’annualité de la loi de finances, mais vous m’accorderez qu’on n’y puisse pas grand-chose.

Pour rapporter les crédits sur l’enseignement supérieur et la vie étudiante, je me demande s’il ne faudrait pas une loi de programmation pour la culture, elle aurait son utilité.

Le CIR, ensuite, présente des dysfonctionnements, je les ai constatés lors d’une mission que j’ai conduite sur la pénurie de chercheurs en France ; nous avons d’ailleurs déposé des amendements en première partie de la loi de finances, qui n’ont pas été adoptés en séance. J’espère plus de soutien dans l’hémicycle lorsque nous reviendrons à la charge à ce sujet.

Sur les crédits de l’ESR, la commission des finances a souligné que les difficultés des établissements d’enseignement supérieur face aux surcoûts de l’énergie sont et vont être d’autant plus fortes que le patrimoine immobilier universitaire est vétuste et énergivore. Nous l’avons constaté dans un rapport d’information il y a deux ans. Des solutions existent, avec des portages financiers. Il faut les défendre et avancer, car si les établissements dépensent tout leur argent à payer leurs factures énergétiques, la recherche ne va pas prospérer dans notre pays...

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Les échanges entre commissions permanentes sont très importants, car nous abordons les sujets sous des angles différents et complémentaires. Nous vous remercions donc de nous avoir invités à participer à cette réunion.

Je rappelle d’abord que lors de l’examen de la LPR, nous défendions l’idée qu’il fallait prendre en compte l’inflation. Le Gouvernement nous répondait alors qu’elle était négligeable. Elle dépasse 6 % cette année et les choses paraissent ne pas devoir s’améliorer. La trajectoire de la LPR, dans ces conditions, représente surtout une stabilité des moyens de la recherche.

Ensuite, il est difficile de s’y retrouver dans le jeu de bonneteau entre les différents supports budgétaires. Voyez les crédits pour la recherche duale, ils ont été transférés il y a deux ans dans le plan de relance, nous les retrouvons cette année à 150 millions d’euros, c’est moins qu’il y a deux ans : le « Plan de relance » n’a rien apporté, alors que la recherche duale est essentielle pour faire la passerelle entre le militaire et le civil.

La recherche spatiale est essentielle, j’étais à l’Agence spatiale européenne la semaine dernière, et je peux vous dire que ses programmes sont déterminants pour l’avenir de l’Europe : on ne peut laisser l’espace aux seuls Chinois et Américains. Notre autonomie stratégique et industrielle en dépend – dans la façon d’observer la terre, de gérer les données, de rechercher d’autres espaces. Nous avons encore beaucoup à apprendre et nous ne devons pas être à la remorque de nos principaux concurrents, mais moteurs dans la recherche spatiale.

Nous avons publié un rapport de contrôle sur les instituts hospitalo-universitaires (IHU) qui sont de très bons outils pour la recherche sanitaire. Je vous invite à les suivre, en particulier les nouveaux appels à projets qui y sont menés.

Nous avons dit que l'ANR prendrait son envol à partir d'1 milliard d'euros de crédits de recherche et 25 % de taux de sélection ! Nous y sommes presque : l'agence est devenue un acteur essentiel du secteur.

Nos organismes de recherche ont aussi des difficultés à aller chercher des crédits européens, le CNRS vient d'installer une *task force* dédiée, c'est une bonne chose pour la recherche française.

**Mme Laure Darcos, rapporteure pour avis.** – A l'hôpital Cochin, l'IHU peut s'adosser au CHU pour prélever des cellules sanguines nécessaires à l'activité expérimentale, mais nous avons appris lors de notre visite que l'Établissement français du sang ne fournissait plus assez de pochettes de sang issu de patients sains, alors que nous avons renforcé ses moyens lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) – il faut prévoir suffisamment de plaquettes pour la recherche française !

Je partage l'idée que la recherche spatiale est indispensable. La diplomatie se fait aussi dans l'espace et l'Europe doit être au rendez-vous en ce domaine.

Nous sommes au fait de la situation du patrimoine universitaire, Stéphane Piednoir en a parlé dans son rapport, j'avais cosigné vos amendements, Madame Paoli-Gagin et je regrette comme vous qu'ils n'aient pas été adoptés. La ministre vient du milieu universitaire et je crois que nous pouvons compter sur elle – de même que pour une échéance de sept ans plutôt que dix pour la loi de programmation, c'est du moins mon espoir.

L'appel au secours de l'IPEV a été entendu : celui-ci a obtenu les 3 millions d'euros supplémentaires qui sont nécessaires à son fonctionnement, c'est une bonne chose.

Je partage pleinement vos propos sur l'importance de la culture scientifique ; il faut s'assurer que le seuil de 1 % fixé à l'ANR soit respecté, et que l'Éducation nationale fasse tout son travail. Lorsque nous avons interrogé la Première ministre sur la disparition des mathématiques dans le tronc commun du lycée, elle nous a avoué qu'elle n'en n'avait pas été informée, la Polytechnicienne qu'elle est n'a pas pu ne pas s'en émouvoir et je crois que notre alerte a été efficace. Si l'Éducation nationale ne comprend pas les liens entre l'enseignement des mathématiques et les chercheurs de demain, nous allons encore perdre des années précieuses !

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche du projet de loi de finances pour 2023.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de Claude Kern sur le programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État ».

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis sur les crédits de l'action extérieure de l'État.** – L'analyse des crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence, portés

par le programme 185, est rendue délicate cette année par un changement de périmètre budgétaire, qui peut donner lieu à des lectures différentes. Le transfert récent de la compétence « Tourisme » vers le ministère de l'économie et des finances se traduit en effet par le retrait de l'opérateur Atout France du périmètre du programme et donc par la déduction de sa subvention pour charges de service public.

Si l'on raisonne à périmètre constant, les crédits dédiés à la diplomatie culturelle et d'influence augmentent de 40 millions d'euros, ces moyens supplémentaires étant fléchés sur trois axes : le renforcement des moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), à hauteur de 30 millions d'euros ; le financement, à hauteur de 8 millions d'euros, de dispositifs en faveur de la politique d'attractivité de la France, parmi lesquels l'Exposition universelle d'Osaka et le Partenariat mondial sur l'intelligence artificielle ; l'abondement, à hauteur de 2 millions d'euros, de « la Feuille de route de l'influence » pour permettre le développement de projets d'influence dans certaines zones géographiques ou certains domaines stratégiques.

Les moyens dédiés au réseau de coopération culturelle sont, quant à eux, reconduits quasiment à l'identique.

C'est donc un budget globalement en augmentation qui nous est proposé, mais sur lequel j'émettrai plusieurs bémols et points de vigilance.

Je commencerai par la situation du réseau d'enseignement français à l'étranger. Il a été touché très durement par la crise sanitaire : sa pérennité financière s'est trouvée menacée par l'érosion des taux de recouvrement des droits de scolarité, consécutive aux difficultés financières rencontrées par les familles, et la baisse des effectifs enregistrée à la rentrée 2020. Le plan exceptionnel de soutien, voté en 2020 pour un montant de 150 millions d'euros, a permis de préserver l'équilibre budgétaire du réseau et d'éviter la fermeture définitive d'établissements. Après une année scolaire 2020-2021 particulièrement difficile, l'année 2021-2022 a été une année de transition, marquée par une sortie progressive de la crise sanitaire, selon des temporalités diverses en fonction des zones géographiques. Certains établissements d'Asie ont encore été contraints, cette année, à des fermetures partielles. Signe d'un réseau en voie de rétablissement, les effectifs sont repartis à la hausse dès la rentrée 2021 (+ 2,1 %), évolution qui s'est confirmée à la rentrée 2022 (+ 2,7 %), avec 10 000 élèves supplémentaires. Autre tendance de fond, la croissance des effectifs continue d'être soutenue par les élèves nationaux et les élèves dits « étrangers tiers ». Au total, le réseau compte aujourd'hui 567 établissements scolarisant 490 000 élèves.

Malgré un retour progressif à la normale, l'année 2022 a vu l'irruption de nouvelles crises dont le réseau subit les conséquences de plein fouet.

Sur le plan géopolitique d'abord, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a fortement affecté les établissements qui constituaient avant-guerre le réseau d'enseignement français dans la région. Après avoir été fermés plusieurs mois, les deux établissements de Kiev ont rouverts en présentiel à la rentrée. C'est évidemment un signal très fort. En Russie, les établissements d'enseignement français enregistrent une forte baisse de leurs effectifs, sous l'effet des départs de nombreux expatriés, mais aussi de familles russes ayant fui la mobilisation.

Sur le plan macroéconomique ensuite, la crise inflationniste n'épargne aucune zone géographique et suscite de très vives inquiétudes pour l'an prochain. L'envolée des prix

de l'énergie renchérit directement les coûts de fonctionnement des établissements, ce qui nourrit une spirale inflationniste : hausse des frais périscolaires, demande de revalorisation salariale des personnels, augmentation des frais de scolarité, nouvelles demandes de bourses scolaires...

Les établissements en gestion directe (EGD) du réseau ont reçu pour consigne de ne pas répercuter la totalité des surcoûts sur les familles, mais de trouver un équilibre entre hausse des droits d'écologie et économie de dépenses. Les droits de scolarité devraient néanmoins augmenter en moyenne de 8 % l'année prochaine. Dans certains EGD, la hausse pourrait même atteindre 10 % voire 12 %. La communauté parentale, que j'ai auditionnée, se dit extrêmement inquiète de cette situation et rappelle que la modération des droits de scolarité représente l'un des atouts du système français par rapport aux modèles étrangers, anglo-saxon notamment. Si cette hausse venait à se confirmer voire à s'aggraver, l'attractivité du réseau pourrait en être affectée.

J'émet donc ici un point d'alerte, d'autant que l'augmentation des droits de scolarité fait peser une tension particulière sur l'enveloppe des bourses scolaires du programme 151, dont le calibrage actuel n'est clairement pas à la hauteur des besoins.

Qu'en est-il de la mise en œuvre du plan de développement du réseau ? En mars 2018, le Président de la République fixait un objectif de doublement des effectifs à l'horizon 2030, soit une cible de 700 000 élèves. Depuis cette annonce, et malgré la crise sanitaire qui a forcément ralenti le processus de développement, le réseau a gagné 72 établissements et plus de 30 000 élèves. Le rythme moyen de croissance annuelle des effectifs, de l'ordre de 2 % à 3 % par an, est cependant très en-deçà de celui nécessaire à l'objectif présidentiel dans le calendrier impartit soit 7 % à 8 % par an. Pour la première fois, le ministère reconnaît le décalage entre l'ambition affichée et la mise en œuvre.

La concrétisation de l'ambition présidentielle est confrontée, outre aux crises conjoncturelles, à trois enjeux structurels.

Le premier est celui des effectifs des personnels enseignants et de leur formation, question centrale pour garantir la qualité de l'offre éducative. Sans enseignants en nombre suffisant et bien formés, le plan ne pourra pas fonctionner. Or, la cible de 700 000 élèves suppose 25 000 enseignants supplémentaires, ce qui représente un besoin de recrutement très conséquent. Le vivier constitué par les titulaires détachés du ministère de l'éducation nationale se tarit ; certaines académies refusent de laisser partir leurs enseignants à l'étranger, faute de pouvoir les remplacer. C'est donc sur l'autre vivier, composé des recrutés locaux, que les marges sont les plus importantes. Pour ces personnels, tout l'enjeu réside dans l'atteinte d'un niveau de formation permettant de préserver la qualité de l'enseignement « à la française ».

Telle est l'ambition des 16 instituts régionaux de formation (IRF), qui ont été mis en fonctionnement cette année. Les plans de formation des personnels de l'enseignement français à l'étranger seront élaborés dans le cadre de ces nouvelles instances, en référence aux attendus pédagogiques fixés par l'Éducation nationale mais à partir des besoins identifiés dans chaque zone. Les IRF vont poursuivre leur déploiement l'année prochaine en devenant des EGD du réseau, en application de la loi du 28 février 2022, dont notre collègue Samantha Cazebonne est à l'initiative. Les représentants des parents d'élèves, conscients que la problématique du recrutement ne peut être résolue qu'en actionnant ces deux leviers, local et national, estiment que la création des IRF est « une bonne évolution ».

Le deuxième enjeu est immobilier : pour se développer et faire face à la concurrence internationale, les établissements déjà membres du réseau ont besoin d'améliorer l'état de leur bâti voire de l'agrandir.

Si, pour les établissements conventionnés et partenaires, un outil d'accompagnement existe avec « la garantie de l'État français », tel n'est pas le cas pour les EGD qui éprouvent de grandes difficultés à financer leurs projets immobiliers. L'AEFE évalue leurs besoins de financement immobiliers à 300 millions d'euros sur les cinq prochaines années. Or l'opérateur estime être dans « une impasse financière » pour faire face à ce besoin, d'une part, parce qu'il n'est plus autorisé à emprunter, d'autre part, parce que l'État ne lui attribue pas d'aide financière pour gérer ce patrimoine. Face à cette situation de blocage, il faut que le Gouvernement autorise de nouveau l'AEFE, opérateur de l'État dont la gestion saine est reconnue et régulièrement contrôlée, à pouvoir de nouveau recourir à l'emprunt pour effectuer des travaux sur ses EGD. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Le troisième enjeu concerne la régulation de la croissance du réseau pour éviter les comportements de concurrence déloyale entre établissements.

L'arrivée de nouveaux établissements partenaires, notamment détenus par des porteurs de projets privés, est parfois source de tensions sur ce qui est devenu un « marché » de l'enseignement français à l'étranger. Dans certaines zones géographiques, voire à l'échelle de certaines villes, la coexistence de plusieurs établissements, aux statuts différents, peut donner lieu à des effets concurrentiels néfastes, dont certains m'ont été rapportés. J'en appelle donc à un encadrement plus serré et une coordination plus poussée, au niveau de l'ensemble du réseau, de la part de l'AEFE et, localement, de la part des postes diplomatiques.

Ce contexte posé, qu'en est-il du budget du réseau pour l'année prochaine ?

En 2023, la subvention pour charges de service public attribuée à l'AEFE augmente de près de 30 millions d'euros, pour s'établir autour de 440 millions d'euros. Cette augmentation est constituée de trois blocs : la compensation de l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires, pour 13 millions d'euros ; le financement de la moitié des surcoûts liés à la réforme des statuts des personnels détachés dans le réseau, pour 7 millions d'euros ; les aides exceptionnelles pour les établissements du réseau libanais, toujours en grande difficulté, pour 10 millions d'euros.

Cette hausse des moyens est, certes, une évolution positive, mais je tiens à la nuancer : elle vient compenser de nouvelles dépenses contraintes et non donner des marges budgétaires supplémentaires à l'opérateur pour répondre aux défis posés par le plan de développement.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a inséré un article 41 A rattaché, qui crée une structure parallèle à l'AEFE pour assurer la gestion et la direction des EGD. Ce dispositif non concerté modifie profondément l'organisation du service public de l'enseignement français à l'étranger et son mode de gouvernance. Je vous proposerai donc un amendement de suppression, tout comme l'ont fait mes collègues rapporteurs spéciaux de la commission des finances et rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères.

J'en viens maintenant à notre réseau de coopération culturelle, qui voit ses crédits reconduits quasi à l'identique en 2023. Il a été durement touché par la crise sanitaire, mais il

s'est montré résilient grâce à la très forte mobilisation des acteurs de terrain et au développement d'une offre à distance. La transformation numérique du réseau constitue le principal axe stratégique du ministère pour l'accompagner dans la sortie de crise : dans le cadre d'un appel à projets lancé en 2021, 2,5 millions d'euros sont consacrés à la montée en charge numérique des opérateurs culturels.

En complément, le ministère a soutenu financièrement les établissements par redéploiement de crédits. En 2020, les instituts français ont ainsi perçu 7 millions d'euros et les alliances françaises, 3 millions d'euros. En 2021, de nouveaux redéploiements ont permis d'attribuer 1 million d'euros aux établissements les plus en difficulté.

Sous l'effet de ces différentes mesures, aucune fermeture définitive d'institut français n'est à déplorer. L'évaluation est plus délicate s'agissant des alliances, le réseau étant numériquement plus important et par nature plus évolutif.

Sur le plan financier, les instituts français voient leur situation se rétablir progressivement. Leurs ressources propres, qui avaient enregistré une baisse notable pendant la crise, ont commencé à ré-augmenter, si bien que leur taux d'autofinancement se rapproche de celui d'avant-crise – autour de 75 %. Ce constat doit toutefois être nuancé en raison des disparités selon les zones géographiques et du report de nombreuses opérations d'investissement.

Malgré une tendance générale à l'amélioration, l'année 2022, marquée par la hausse de l'inflation au niveau mondial, a apporté son nouveau lot de difficultés pour les instituts et les alliances. À l'augmentation des charges fixes, induite par le doublement voire le triplement des factures énergétiques, se conjuguent le décrochage salarial des personnels et la réduction du pouvoir d'achat des publics. Dans les prochains mois, une contraction voire une diminution des ressources propres pourrait donc être constatée, entraînant « un effet ciseaux » qui inquiète fortement les établissements.

Alors que le budget consacré au réseau ne bénéficie pas de crédits supplémentaires en 2023, une grande vigilance devra être apportée à la situation financière des instituts français et des alliances françaises. Des redéploiements de crédits vers les structures les plus fragilisées devront sans doute être envisagés pour éviter toute fermeture.

Un dernier mot, enfin, sur l'Institut français de Paris, qui se trouve à un moment charnière : sur le plan interne, il est engagé dans une vaste réorganisation administrative et immobilière ; sur le plan externe, il accompagne le réseau culturel dans sa phase de récupération post-crise sanitaire. Sur le plan budgétaire, l'Institut s'est engagé dans un processus de rationalisation, rendu nécessaire par l'attrition progressive des financements apportés par ses tutelles – le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de la culture. Sa subvention pour charges de service public a connu, par le passé, des révisions à la baisse cumulées importantes, de l'ordre de 9 % depuis 2019, exercice où elle s'élevait à plus de 30 millions d'euros. Le PLF pour 2023 stabilise la subvention à son niveau de l'année dernière – soit 27,4 millions d'euros –, mais le relèvement du taux de mise en réserve va se traduire concrètement par une baisse de 150 000 euros pour l'Institut.

Dans ce contexte, une démarche active de diversification des ressources a été entreprise, notamment via la candidature de plus en plus fréquente à des appels à projets de bailleurs. Les ressources ainsi collectées sont devenues essentielles à l'établissement et comptent aujourd'hui pour 22 % de ses recettes budgétaires. Par nature destinées à des projets

précis, elles ne financent toutefois que dans des proportions très limitées les dépenses de structure. C'est donc une évolution profonde du modèle économique de l'Institut qui est à l'œuvre.

Il me paraît essentiel que le prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) 2023-2025, actuellement en préparation, soit l'occasion de remettre à plat le soutien financier de ses deux tutelles, au regard des missions de service public qu'elles lui confient. Je déplore d'ores et déjà qu'un volet « moyens » ne soit apparemment pas à l'ordre du jour de ce nouveau contrat.

Compte tenu du renforcement des crédits de l'AEFE et de la stabilisation des moyens du réseau de coopération culturelle, je propose à la commission d'émettre un avis favorable sur l'adoption des crédits du programme 185 du projet de loi de finances pour 2023.

**M. Lucien Stanzione.** – Le tourisme a été écarté du programme 185, mais les crédits augmentent de 40 millions d'euros, c'est une hausse incontestable. L'aide exceptionnelle votée en 2020 a permis de sauver notre réseau d'enseignement à l'étranger. Malgré le contexte géopolitique et économique difficile, il se relève doucement, tout en restant fragile. Les besoins financiers pour remettre en état les bâtiments de l'AEFE sont considérables, et les problèmes sont accentués par la coexistence de plusieurs types d'écoles – c'est pourquoi nous sommes favorables à l'adoption d'un statut unique, de même qu'à un statut de droit public pour les enseignants, car les statuts précaires tirent vers le bas le niveau de qualification.

Concernant les instituts français, les moyens ne sont pas à la hauteur de nos ambitions : ces établissements sont de véritables ambassadeurs culturels de la France, il faut davantage les soutenir !

Notre groupe votera ces crédits ainsi que les deux amendements de notre rapporteur.

**M. Julien Bargeton.** – Notre collègue Samantha Cazebonne m'a demandé de vous dire combien elle se félicitait du renforcement des moyens accordés à l'AEFE l'année prochaine.

**M. Damien Regnard.** – Je m'exprime comme sénateur des Français établis hors de France et mon regard n'est pas partisan ni dogmatique, ni celui d'un expert qui vous imposerait une litanie de chiffres. Ma voix, mon sentiment viennent du terrain, d'échanges avec les acteurs de l'action extérieure de l'État, que j'ai rencontrés au cours de la trentaine de déplacements que j'ai effectués depuis le début de l'année.

Le budget consacré à la diplomatie culturelle et d'influence augmente de 40 millions d'euros à périmètre constant pour atteindre 671,2 millions d'euros (hors dépenses de personnel), c'est positif.

Mais ce budget de rattrapage masque des réalités de terrain beaucoup moins enthousiasmantes. Les Français de l'étranger ont été les grands oubliés de la politique gouvernementale des dernières années et nous tirons la sonnette d'alarme chaque année, au moment de l'examen budgétaire. Grands oubliés par la France aussi lors de la crise sanitaire ; ces deux années ont été bien souvent plus difficiles pour nos compatriotes de l'étranger,

soumis aux protocoles sanitaires du pays où ils résident, privés de leur famille, avec un enseignement majoritairement en distanciel pour leurs enfants.

Nous nous félicitons que le Gouvernement ait enfin entendu l'urgence concernant les moyens déployés pour les établissements d'enseignement français et les familles, alors que le budget avait stagné en 2022. Par une pirouette des plus subtiles dans l'exercice comptable, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avait même retranché 10 millions d'euros au budget de l'aide à la scolarité, en les remplaçant sur le plan comptable par des crédits non consommés...

Pour nous, Français de l'étranger, ces millions d'euros supplémentaires sont un simple rattrapage après des années de « disette ».

Partout dans le monde, nos établissements scolaires sont confrontés aux mêmes difficultés de recrutement, d'obtention des visas pour les enseignants, difficultés matérielles pour faire face à la concurrence des autres établissements scolaires internationaux. Sans compter l'impossibilité pour l'AEFE de pouvoir emprunter pour effectuer des travaux sur ses EGD.

Le modèle déployé, à de rares exceptions près, peine aujourd'hui à jouer les premiers rôles face aux établissements anglo-saxons qui n'hésitent pas à diversifier les financements pour attirer les meilleurs profils, enseignants ou élèves. Les frais de scolarité de nos établissements pouvaient, jusqu'à présent, constituer un atout mais ce n'est plus le cas. Les frais augmentent, les demandes de bourses sont de plus en plus nombreuses et les familles ont du mal à suivre quand elles n'optent pas pour un retour en France.

Dans ce contexte, l'ambition du président de la République de doubler le nombre d'élèves à l'horizon 2030 semble illusoire et déconnectée.

De manière générale, le besoin de sécurisation de nos établissements français à l'étranger se fait de plus en plus urgent et les moyens déployés ne sont pas à la hauteur. Notre rapporteur a évoqué les spécificités de l'Ukraine et de la Russie, mais d'autres établissements scolaires français font face à des situations sécuritaires extrêmement préoccupantes. C'est notamment le cas en Haïti où aucune solution n'a pour l'instant été trouvée.

Nos alliances et nos instituts français, de leur côté, ont tout fait pour tenir bon face à la crise sanitaire, mais les effectifs ont considérablement chuté. Parfois, le développement des cours en visio a permis de maintenir une activité, voire de la développer – notamment en Amérique du Sud. Mais la grande majorité des instituts et des alliances, qui ne manquent ni de dynamisme, ni de bonne volonté, ont du mal à faire face à la dégradation de leur situation financière.

Je regrette donc, une fois encore, le décalage entre l'ambition du discours et la réalité du terrain. La France ne cesse de perdre du terrain en matière de rayonnement et d'influence au profit de ses concurrents qui se donnent, eux, les moyens de leurs ambitions.

Face à ce constat, et pour manifester notre mécontentement, tout en appréciant les analyses du rapporteur, les élus LR s'abstiendront sur le vote de ces crédits. Nous soutiendrons en revanche les deux amendements de notre rapporteur.

**M. Jérémy Bacchi.** – Je me réjouis que le plan de soutien ait sauvé le réseau des établissements, mais nous sommes très loin de l'objectif présidentiel d'un doublement des



effectifs d'élèves d'ici 2030, nous sommes en train de perdre la bataille culturelle. Nous sommes en difficulté parce que nous peinons à recruter, à développer nos locaux, à emprunter, alors que le contexte instable rend nécessaire de faire entendre la voix de la France et notre tradition universaliste. Nous sommes aussi inquiets sur la situation des alliances françaises, les crédits sont stables, donc les difficultés aussi...

**Mme Sonia de La Provôté.** – Le groupe UC votera ces crédits. La reprise de fréquentation de l'enseignement du français à l'étranger est une bonne chose, même si l'objectif pour 2030 paraît intenable. L'influence de la France repose moins sur des annonces que sur le travail de fond et la qualité de notre offre. Les crédits de la diplomatie culturelle sont maintenus, mais le *soft power* à la française peine dans la mise en œuvre et nous perdons du terrain. Nous avons un problème de doctrine diplomatique et l'agitation autour du devenir de la diplomatie à la française joue contre nous : l'action extérieure de la France décroît en influence alors que la diplomatie d'influence est commode à utiliser, il faudrait la renforcer par des moyens supplémentaires, plutôt que simplement reconduits.

Enfin, nous gagnerions aussi à regrouper les lignes budgétaires de l'action extérieure de l'État, elles sont trop dispersées dans les missions ministérielles, cette « balkanisation » ne joue pas pour la cohérence.

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Le recrutement d'enseignants locaux est, malheureusement, devenu une nécessité, étant donné nos besoins. Les parents d'élèves étaient d'abord réticents aux IRF, ils y sont désormais favorables. Il faut souligner aussi que la France a été le seul pays au monde à mettre en place un plan de sauvegarde de cette importance, avec 150 millions d'euros. Quant à la sécurisation des établissements, elle requiert effectivement des moyens importants, en Haïti comme dans d'autres pays - en Afrique notamment, c'est un dossier à suivre de près.

L'amendement CULT.1 supprime l'article 41A, qui crée une structure parallèle à l'AEFE pour gérer et diriger les EGD.

*La commission adopte l'amendement CULT.1*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'amendement CULT.2 autorise l'AEFE à emprunter auprès d'établissements bancaires privés.

*La commission adopte l'amendement CULT.2*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2023.*

*La réunion est close à 11 h 15.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 25 octobre 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 15 heures.***Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Plan de relance » - Examen du rapport spécial**

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Si la mission « Plan d’urgence face à la crise sanitaire », a disparu de la maquette budgétaire, la mission « Plan de relance », elle, existe toujours. Toutefois elle est en voie d’extinction puisqu’elle n’ouvre que des crédits de paiement, d’un montant de 4,4 milliards d’euros, dont 3,6 milliards d’euros sur le programme 362 « Écologie », 0,4 milliard d’euros sur le programme 363 « Compétitivité » et 0,5 milliard d’euros sur le programme 364 « Cohésion ».

Ces crédits de paiement permettront de poursuivre la réalisation de nombreux projets du programme 362 qui prennent naturellement plusieurs années, par exemple des actions de rénovation, de réhabilitation, d’investissement, voire de réalisation d’infrastructures favorables à la transition écologique. Sur le programme 363, il s’agit en majorité d’actions relatives à la relocalisation d’activités. Le programme 364 se limite désormais à des restes à payer sur les primes exceptionnelles en faveur de l’alternance et sur certains dispositifs de soutien aux projets locaux.

Pour rappel, cette mission a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 avec 36,2 milliards d’euros d’autorisations d’engagement, soit plus du tiers du plan de relance de 100 milliards d’euros. De nombreux dispositifs ont été regroupés dans les trois grands programmes que je viens de citer, afin de faciliter les réallocations de crédits, au risque de créer des programmes dont l’unité est peu perceptible.

En premier lieu, comme l’année dernière, les crédits réellement gérés sur la mission « Plan de relance » sont assez différents de ceux votés en loi de finances initiale.

D’une part, ils ont été accrus par des reports très élevés. Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 2022 n’avait autorisé que 1,5 milliard d’euros d’autorisations d’engagement nouvelles, c’est au total 7,7 milliards d’euros qui ont été mis à disposition des gestionnaires des trois programmes par la voie des reports. On est passé de la même manière de 13,0 à 18,0 milliards d’euros en crédits de paiements.

D’autre part, des crédits ont été transférés pour leur exécution sur d’autres missions du budget général. Ces transferts, d’un montant de 1,3 milliard d’euros en crédits de paiement, ont été dirigés vers un grand nombre de missions. Je le répète : cette gestion complexe réduit la lisibilité de la gestion des crédits du plan de relance comme des missions qui y contribuent.

En outre la très grande taille des trois programmes et l’extrême diversité des dispositifs qu’ils regroupent permet aux gestionnaires de programme de procéder à des

redéploiements en fonction du rythme d'avancement des projets ou des besoins survenant en cours d'année.

En conséquence, le suivi des crédits est insuffisant, comme nous l'a dit la Cour des comptes dans le rapport qu'elle nous a remis au mois de mars dernier sur la mise en œuvre des crédits du plan de relance, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Par exemple, dans le cas où les crédits sont attribués aux bénéficiaires finaux par des opérateurs ou des entités publiques autres que l'État, c'est le versement des crédits aux tiers qui est retracé dans le système d'information Chorus, et non le versement effectif aux bénéficiaires. La nécessité de justifier les dépenses au regard des « jalons » prévus par le plan de résilience européenne est une complexité supplémentaire, mais c'est une formalité nécessaire pour bénéficier du versement des 40 milliards d'euros prévus par ce plan.

À l'heure où les nouveaux engagements sont en voie de s'achever, on peut constater que, comme nous l'avons prévu les deux années passées, un certain nombre de mesures portées par le plan de relance ne sont pas véritablement temporaires, car elles avaient depuis le début vocation à s'inscrire dans la durée. Elles sont en conséquence reprises par d'autres missions du budget général.

Je pense notamment à la rénovation des bâtiments publics et au fonds « friches », qui font désormais l'objet d'un nouveau programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », créé sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Les moyens budgétaires qui y sont consacrés n'apparaissent pas clairement ; en revanche, l'ambition de ce fonds semble, elle, clairement établie, puisqu'il tendrait désormais à recycler 1 000 hectares par an au lieu de 3 370 hectares en deux ans sur le plan de relance.

Un autre exemple frappant est celui de la recherche duale civile et militaire. Ce programme doté d'environ 150 millions d'euros, traditionnellement porté par la mission « Recherche et enseignement supérieur », a été transféré pendant deux ans sur la mission « Plan de relance », sans augmentation de crédits. Il revient en 2023 sur sa mission d'origine. C'est avec de tels procédés, sans doute que le Gouvernement parvient à boucler un plan de relance de 100 milliards d'euros.

Enfin l'activité partielle, qui avait été portée à la fois par la mission « Plan d'urgence » et par le programme 364 « Cohésion » de la présente mission, sera à compter de 2023 financée par la mission « Travail et emploi » : on sort de la confusion des genres que nous avons critiquée.

Au total, le projet de budget confirme que la mission « Plan de relance » a été un support de financement pour un certain nombre de mesures qui ne relevaient pas de la relance de l'économie au sortir de la crise du covid 19. Elles avaient vocation à être pérennisées et le sont effectivement dans le PLF 2023.

L'objectif de déploiement rapide lui-même n'a été que partiellement atteint.

Le Gouvernement espérait engager la totalité de cette somme dès 2021 et la consommer progressivement en 2021, puis les années suivantes. Or, le taux d'exécution au début du mois d'octobre 2022 n'était, pour l'année en cours, que de 38,5 % en crédits de paiement et de 48 % en autorisations d'engagement. Il ne serait donc pas étonnant que le

Gouvernement, une fois de plus, fasse le choix de reporter des crédits non consommés à 2023. Dans ce cas, malgré l'absence d'ouverture d'autorisations d'engagement nouvelles dans le projet de loi de finances, de nouveaux engagements pourraient bien être pris l'an prochain dans le cadre du plan de relance, alors même que l'activité a repris il y a plus d'un an son rythme antérieur à la crise sanitaire et que, sur le plan de la situation économique, nous sommes passés à une autre sorte d'urgence.

De fait, l'exécution dans le temps du plan de relance se prolongera dans les années à venir. Les restes à payer postérieurs à 2023 devaient être, selon les prévisions initiales, de 2,5 milliards d'euros ; le Gouvernement prévoit à présent qu'ils seront de 3,5 milliards d'euros.

Le plan de relance n'est donc certainement pas la réussite complète que présente le Gouvernement, et il serait d'ailleurs prématuré de porter un jugement définitif sur le fond alors que les travaux d'évaluation sont en cours.

Les crédits restant à ouvrir sur la mission seront donc nécessaires pour assurer le règlement de dépenses déjà engagées par les autorisations d'engagement passées. Pour autant, comme je l'ai indiqué, le rythme de décaissement n'est pas certain et de nombreux reports de crédits sont probables depuis 2022 sur 2023.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose que notre commission réserve son vote.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons, mais vous l'avez dit, un comité de suivi et d'évaluation en cours sur le plan de relance. Nous y participons tous les deux. Ce comité de suivi avait bien démarré avec Benoît Cœuré. Après le départ de M. Cœuré, Laurence Boone a été désignée. Elle est entre-temps devenue secrétaire d'État. Aujourd'hui il n'y a plus personne pour gérer le comité. Nous y assistons avec beaucoup d'intérêt.

Pour dire les choses clairement, il va être très difficile de distinguer les effets du plan de relance de ce qui relève des mesures après la crise ukrainienne. Les équipes en charge sont d'ailleurs très prudentes quant à la date à laquelle nous pourrions avoir une vision claire des résultats liés à ce plan de relance.

**Mme Christine Lavarde.** – Je pense que le rapporteur a clairement exposé ce que l'on va retrouver dans d'autres missions. Pour effleurer ce que je vais dire sur la mission écologie, il faut que personne ne se leurre sur la création du programme 380 relatif au fonds vert pour les collectivités locales car il s'agit ni plus ni moins que du recyclage des anciens crédits du programme 362. Il n'y a donc pas de nouvelles actions et il y aura très peu d'initiative laissée aux collectivités. Nous allons juste passer d'une gestion centralisée à une gestion pseudo-décentralisée à la main des préfets.

Je trouve cela sage d'attendre d'avoir pu consolider toutes nos missions pour voir s'il y a vraiment besoin de laisser toutes ces lignes et tous ces crédits.

**M. Rémi Féraud.** – Nous avons souvent parlé de la multiplication des milliards et de la faible lisibilité des crédits. Il me semble que la participation européenne au plan de relance est de 40 milliards d'euros. Qu'en est-il de la réalisation de ces 40 milliards d'euros ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Je partage les préoccupations qui ont été exprimées. Il reste dans le rapport que je viens de commettre la question des reports, qui sont une manière, habile juridiquement, de contourner la rigueur.

J'entends l'appel à la sobriété. Je pense que la manière dont on conduit nos budgets doit être claire. Il vaut mieux annuler et réouvrir les crédits que de procéder à des reports comme c'est le cas ici.

Pour les 40 milliards d'euros en provenance de l'Union européenne, 7 milliards ont été versés en 2022 et il est prévu que 12 milliards soient versés en 2023. Jusqu'à présent, les versements interviennent comme prévu.

*La commission décide de réserver son vote sur la mission « plan de relance ».*

*La réunion est close à 18 heures.*

**Mardi 15 novembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 50.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Cohésion des territoires » (et article 41 ter) - 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 » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous débutons nos travaux par l'examen de la mission « Cohésion des territoires ». Je salue la présence de trois rapporteurs pour avis : Mme Viviane Artigalas sur le programme « Politique de la ville » et Mme Dominique Estrosi Sassone sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement » et « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » pour la commission des affaires économiques ; et M. Alain Duffourg sur le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » pour la commission des affaires sociales.

**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 »** – Les crédits de la mission « Cohésion des territoires » s'élèvent à 17,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). À périmètre constant, l'augmentation des crédits est de l'ordre de 410,8 millions d'euros, soit une hausse de 2,4 % en CP. Toutefois, compte tenu d'une prévision d'inflation élevée en 2023, les crédits diminuent en volume de 1,9 % en CP.

Bernard Delcros nous ayant déjà présenté, le 25 octobre dernier, les crédits des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État », j'évoquerai les quatre autres programmes, avec

les crédits destinés aux politiques d'hébergement, d'aides au logement, d'urbanisme et de l'habitat, ainsi qu'à la politique de la ville.

Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est dédié à la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Les crédits sur ce programme s'élèvent à 2,8 milliards d'euros. Des crédits importants ont été ouverts en cours d'année 2022, de sorte que ceux qui sont prévus par le projet de loi de finances (PLF) sont en diminution de 131 millions d'euros par rapport à l'exécution 2022, soit une baisse de 4,5 % en euros constants. Une fois de plus, ce programme entame l'année avec des crédits qui pourraient bien apparaître comme sous-évalués en cours d'année, au regard du maintien des besoins à un niveau élevé.

Le plan Logement d'abord, qui visait à faire passer les personnes directement de la rue à un logement, en évitant le passage par un hébergement d'urgence, n'a pas obtenu les résultats espérés. Le nombre de places en intermédiation locative financées par le programme 177, qui était de 33 604 places en 2017, dépassait les 70 000 places à la mi-2022. Les crédits poursuivent leur augmentation cette année, mais, contrairement au quinquennat précédent, le Gouvernement tarde à afficher des objectifs clairs.

Cette navigation à vue est encore plus évidente concernant la politique d'hébergement d'urgence. Le plan précité, malgré ses vertus, n'a pas permis de réduire les besoins en hébergement. Le parc d'hébergement se situe à un niveau historiquement élevé de près de 200 000 logements, soit 40 000 places de plus que le niveau antérieur à la crise sanitaire. Le Gouvernement avait affiché l'objectif de réduire de 14 000 places ce parc en 2023, puisque les effets de la crise sanitaire se sont estompés ; il vient d'y renoncer et de demander l'ouverture de 40 millions d'euros supplémentaires à l'Assemblée nationale.

La crise sanitaire a ainsi révélé des problèmes de mal-logement masqués par l'hébergement chez des tiers, et il est difficilement envisageable de remettre à la rue les personnes qui ont été hébergées. La question des migrants se pose également ; le dispositif national d'accueil géré par le ministère de l'intérieur est saturé ; il engorge le dispositif d'hébergement du programme 177. Pour toutes ces raisons, les besoins en crédits du programme 177 restent importants.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend, à titre principal, les crédits destinés au financement des aides personnelles au logement (APL). Les crédits demandés pour 2023 s'élèvent à 13,4 milliards d'euros, soit une hausse de 292 millions d'euros en euros courants, mais une diminution de 2 % en volume.

Les APL contribuent de manière importante à réduire le taux d'effort des ménages modestes, c'est-à-dire la part de leurs revenus qui est effectivement consacrée à la dépense de logement. Ce taux d'effort, de l'ordre de 20 % en moyenne avec les aides, serait supérieur à 40 % sans elles. Toutefois, sur le long terme, les prestations sociales couvrent une part de plus en plus réduite des dépenses courantes des ménages, et les dépenses de logement augmentent. Les ménages doivent faire face au poids croissant de l'inflation, malgré les mesures du type « bouclier tarifaire ».

Le Fonds national d'aide au logement (Fnal), qui centralise les crédits des aides au logement, devra certainement être réformé dans les années à venir. Il s'agit d'un fonds dépourvu de personnalité juridique ; en application de la réforme de la loi organique du 28 décembre dernier relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, il ne

pourra donc plus recevoir le produit des cotisations employeurs, qui représentent près de 3 milliards d'euros par an. Un nouveau schéma de financement devra être mis en place.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » porte les crédits consacrés à des actions diverses, liées à la construction et l'habitat. Les politiques concernées passent principalement par les dépenses fiscales d'un montant de 15 milliards d'euros, par les fonds de concours et par l'action des opérateurs, en particulier l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui bénéficient du produit de taxes affectées. Les crédits budgétaires relevant de ce programme s'élèvent à 780,8 millions d'euros en CP, soit une hausse de près de 50 % par rapport à 2022.

J'évoquerai d'abord le secteur de la construction, pour lequel il est difficile d'être optimiste. Les tensions sur les approvisionnements consécutives à la crise sanitaire ne constituent plus le problème principal, mais celles sur les prix ne devraient pas s'atténuer en 2023. Les professionnels indiquent leur inquiétude au sujet des permis de construire, de plus en plus difficiles à obtenir ; plus personne ne veut de constructions nouvelles dans sa commune. En outre, la remontée sensible des taux risque de freiner les dépôts de permis de construire dans les mois et années à venir.

Outre la construction neuve, la rénovation du parc existant est le grand défi du secteur du logement. C'est le principal point du budget du programme 135 : la subvention versée à l'Anah passe de 170 millions à plus de 400 millions d'euros ; dans le même temps, le produit des ventes de quotas carbone rapportera 700 millions d'euros, contre 481 millions cette année. L'Anah dispose par ailleurs de 2,3 milliards d'euros sur le programme 174 de la mission « Écologie » pour financer le dispositif MaPrimeRénov'.

Ces crédits sont considérables, mais nécessaires. Il apparaît toutefois que le problème le plus pressant n'est pas budgétaire ; il réside davantage du côté de l'offre de rénovation que de la demande. Il est nécessaire de développer un véritable écosystème de la rénovation globale des logements, nous manquons d'entreprises sur le marché de la rénovation des logements privés. C'est aussi une difficulté pour les particuliers, car la rénovation globale demande des compétences en maîtrise d'ouvrage. Il conviendrait de développer l'aide MaPrimeRénov' Sérénité, qui accompagne de manière plus importante les ménages, sous conditions de ressources. Les banques doivent aussi mieux jouer le jeu ; seules deux banques proposent le prêt avance rénovation (PAR) qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, doit permettre à des ménages modestes de financer les travaux de rénovation énergétique de leur résidence principale.

Concernant les logements sociaux, l'objectif de 250 000 logements agréés en 2021 et 2022, annoncé par le précédent gouvernement, a été abandonné. Environ 95 000 logements ont été agréés en 2021, et la réalisation devrait être du même ordre, ou peut-être un peu plus, en 2022. Le secteur est atteint, comme tous les acteurs de la construction, par la hausse des prix à la construction, ainsi que par l'augmentation du taux du livret A, passé en quelques mois de 0,5 à 2 %. Cette hausse entraîne un accroissement des charges financières d'intérêt, car les emprunts sont à taux variable.

Afin d'assurer l'équilibre financier des organismes de logement social à long terme, le précédent gouvernement a proposé de développer les ventes ; celles-ci devaient passer de moins de 10 000 à 40 000 par an ; l'objectif n'a pas été atteint, avec un résultat de 11 000 ventes par an environ. Ce résultat me semble heureux : la mission d'un organisme de logement social est de fournir un parc de logements adapté aux besoins ; et un modèle



économique reposant sur la vente se paie à long terme par la perte des recettes liées aux loyers.

Le modèle de financement du logement social devra parvenir à conjuguer deux objectifs : l'accroissement du parc, afin de satisfaire les demandes toujours insatisfaites ; et la rénovation du parc existant. En conséquence, malgré le poids de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui reste de 1,3 milliard d'euros par an, les bailleurs sociaux devront procéder à des investissements massifs.

Un des organismes du secteur, qui joue un rôle essentiel dans son financement, est soumis à une pression particulière ; il s'agit d'Action Logement. D'une part, l'article 16 du PLF le soumet à une contribution de 300 millions d'euros pour financer les aides à la pierre ; et, d'autre part, chose plus importante encore, sa filiale financière, Action Logement Services (ALS), a été classée par l'Insee en administration publique.

Première conséquence : sa dette a été intégrée à la dette publique, augmentant celle-ci de 0,3 point. Nul doute que le ministère de l'économie va désormais porter un regard particulièrement attentif sur la situation d'ALS.

Deuxième conséquence : ALS devrait être bientôt interdite d'emprunt sur plus de douze mois, ce qui remettra en cause partiellement ses plans d'investissement. Cette décision comptable risque d'affecter la participation d'Action Logement aux politiques publiques dont la mise en œuvre dépend de sa contribution, à commencer par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Les enjeux de construction et de la rénovation ne peuvent être dissociés du nouvel impératif assigné aux collectivités territoriales, celui de la sobriété foncière et du « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Le fonds friches, très apprécié en 2021 et 2022, a apporté environ 750 millions d'euros de crédits et a révélé l'étendue des besoins ; mais cela était insuffisant pour atteindre tout le potentiel. Le Gouvernement précise que la réhabilitation des friches sera portée par le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires. Les modalités et les montants ne sont pas indiqués dans les documents budgétaires et l'on ignore ce qui sera fait concrètement pour la réhabilitation des friches l'an prochain. Ce flou est regrettable, car il entraîne un risque de démobilitation dans un domaine où la vision de long terme est essentielle.

Il en est de même pour la définition d'un modèle de financement du ZAN. J'ai fait des propositions ici même en juin, et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) nous a présenté, il y a trois semaines, un rapport du plus haut intérêt. Notre mission conjointe de contrôle sur le ZAN a déjà consulté de nombreux acteurs, notamment sur les aspects réglementaires, et formulera bientôt ses conclusions. La question est sensible, il est essentiel que le Gouvernement s'en empare afin de « climatiser » réellement la fiscalité et les ressources des collectivités.

Enfin, dans le cadre du programme 147, les crédits de la politique de la ville s'élèvent à 597,5 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 39,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022. Ces crédits sont principalement consacrés à une diversité d'actions engagées dans le cadre des contrats de ville. On peut noter une diminution de 3,8 millions d'euros des crédits destinés à l'éducation, au travers du programme

de réussite éducative (PRE) et des cités éducatives. Il convient toutefois d'approuver l'intégration à la budgétisation initiale du dispositif « Quartiers d'été », à hauteur de 32,1 millions d'euros ; ce dispositif, depuis trois ans, était financé en cours d'année par des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (LFR).

Ces crédits ne correspondent qu'à une partie de l'action de l'État, qui passe aussi par les crédits de nombreux ministères, dont la traçabilité vers les quartiers n'est pas toujours assurée. Les résultats sont toujours aussi difficiles à percevoir, comme l'avait observé Jean-Louis Borloo lui-même en 2018. Plus de 40 % des adultes de 15 à 64 ans résidant dans les quartiers ciblés par la politique de la ville restent à l'écart du marché de l'emploi, contre moins de 30 % dans les autres quartiers des mêmes unités urbaines ; et les habitants de ces quartiers ont un revenu fiscal moyen égal à moins de la moitié de celui de leur agglomération, ce qui est le signe de la persistance d'une pauvreté relative très importante.

Le programme 147 devrait normalement bénéficier d'une autre ligne budgétaire importante pour la rénovation urbaine, puisque le NPNRU de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) entre dans une phase active, avec des dépenses de l'ordre de 568 millions d'euros dès 2022, qui ont vocation à s'accroître à l'avenir. Cette ligne budgétaire est réduite à un montant symbolique de 15 millions d'euros ; l'État repousse toujours la mise en œuvre de sa promesse d'apporter 1,2 milliard d'euros au total à ce programme, qui repose donc toujours autant sur les contributions d'Action Logement et des bailleurs sociaux. Sachant les incertitudes qui pèsent sur ces acteurs, cela n'est pas fait pour rassurer.

Compte tenu des considérations précédentes, je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » pour les programmes 177, 109, 135 et 147.

Par ailleurs, je dois vous présenter un article rattaché à la mission. L'article 41 *ter*, introduit sur l'initiative du Gouvernement dans le texte soumis à l'engagement de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, prévoit, au titre de l'année 2023, de ne pas appliquer la règle d'indexation de la réduction de loyer de solidarité en fonction de l'inflation. Cette mesure, déjà mise en œuvre les années précédentes, a pour objet d'éviter que cette charge sur les bailleurs sociaux ne dépasse les objectifs prévus. Je propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement » et « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». –** Il s'agit d'un budget de transition, tant en matière de rénovation énergétique que de financement de logement social. Il manque une stratégie, une hiérarchisation des objectifs et des orientations pluriannuelles.

Nous n'avons toujours aucune visibilité sur la RLS. Le dispositif est prorogé pour cette année, mais le Gouvernement n'a pas précisé s'il devenait pérenne.

L'organisme Action Logement a de nouveau été mis fortement à contribution, et contre sa volonté. Il y a toujours cette crainte d'un possible démembrement et d'une prise de contrôle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) par les services de Bercy, qui auraient ainsi un droit de regard sur son usage. Il s'agit de rester vigilant, comme nous avons pu l'être avec Viviane Artigalas, Valérie Létard et

Marie-Noëlle Lienemann dans le cadre de la mission flash, pour alerter sur ce risque de budgétisation de l'organisme. Action Logement doit, plus que jamais, rester autonome et continuer de financer dans la durée la politique du logement.

Sur la rénovation des logements, nous avons indiqué dans la loi Climat et résilience que le calendrier serait difficile à tenir, et cela s'est révélé exact. Les conséquences sont déjà là : des propriétaires retirent leurs biens du marché du logement pour les vendre, faute de disposer des moyens financiers et techniques pour mener à bien la rénovation énergétique des logements, et plus particulièrement les passoires thermiques pour les logements classés F et G. Par ailleurs, le calendrier est également trop contraint pour les logements sous étiquette E.

Concernant le logement social, les bailleurs sociaux n'ont toujours pas de marges de manœuvre. Leur capacité d'autofinancement est considérablement amoindrie par la RLS, par la hausse du taux du livret A et des taux d'intérêt, et cela est tout à fait préjudiciable à la construction dont nous avons besoin. Comme cela fut signalé à maintes reprises, la crise du logement risque de s'aggraver dans les prochains mois.

C'est la raison pour laquelle, en ma qualité de rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, je donne un avis d'abstention pour ce budget.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur le programme « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Concernant le programme « Politique de la ville », il s'agit, là encore, d'un budget de transition en attendant les nouveaux contrats de ville.

On peut quand même se féliciter du budget dédié au dispositif « Quartiers d'été » ; les associations, qui engageaient des actions sans savoir si elles seraient financées, attendaient cela depuis plusieurs années. Autre bonne nouvelle : la pérennité des cités éducatives, avec des financements prévus jusqu'en 2027.

Je me pose la question du financement du renouvellement urbain. Toutes les actions démarrent, et les CP ne sont pas au rendez-vous. L'Anru a suffisamment de trésorerie pour assumer les paiements de cette année et peut-être ceux de l'an prochain. Il faudrait 110 millions d'euros par an de CP pour assurer les 1,2 milliard que l'État doit engager. Nous serons très vigilants sur le sujet.

Cependant, je donne un avis favorable à ce budget de transition.

**M. Alain Duffourg, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Concernant le programme 177, 203 000 places ont été pourvues en 2021 dans le cadre du logement des personnes sans abri. Le PLF pour 2023 prévoyait une baisse des crédits, mais le Gouvernement, à la suite de pressions des associations, a fait machine arrière et propose une somme de 40 millions d'euros. Le budget s'élève à 2,8 milliards d'euros.

Le principal problème concerne le nombre de places disponibles. Si j'en crois les associations, entre 15 000 et 30 000 personnes seraient encore dans la rue ; mais si l'on mettait à disposition ces 15 000 ou 30 000 places, il m'a été répondu que cela créerait un appel d'air, avec davantage de demandes encore. Cette année, 100 000 Ukrainiens sont venus

sur notre territoire. Ces chiffres s'inscrivent dans le cadre d'une problématique migratoire qui n'a été gérée ni au niveau national ni au niveau européen. Sur les 230 000 places à créer, on distingue 20 % de personnes ayant la nationalité française et 80 % de personnes sans papiers, sans titre de séjour, en situation irrégulière.

J'émet un avis favorable sur ce programme.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – La politique du logement navigue entre deux eaux : elle ne trouve de satisfaction ni avec le logement d'urgence, ni avec le neuf, ni avec la rénovation ou la réhabilitation. Néanmoins, il est difficile de s'y opposer, car elle nourrit des espoirs.

En outre, avec la lutte contre la vacance des logements et les tensions liées à la réforme de la taxe d'habitation et à l'objectif ZAN, nous avons besoin d'une conjonction des bonnes volontés et des efforts. Il s'agit d'inciter le Gouvernement à définir des priorités, et ce avec tous les opérateurs – l'Anah, l'Anru et d'autres encore. On constate un appétit d'habiter dans des zones excentrées par rapport aux villes, qu'il s'agisse de petites villes ou de territoires ruraux dès lors que ceux-ci sont bien desservis.

**M. Michel Canévet.** – L'accroissement des crédits pourrait laisser croire que l'effort en faveur du logement est important ; or, sur le terrain, on s'aperçoit qu'il n'en est rien. Lorsque nous avons voté la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), certains pensaient que le regroupement des opérateurs d'HLM conduirait à améliorer l'efficacité de la construction dans notre pays ; si l'on suit les données du rapporteur spécial, c'est l'inverse que l'on observe. Cette approche n'est pas la plus efficace pour répondre aux besoins de logements sur notre territoire.

Pour chacun, il est naturellement essentiel de pouvoir se loger. À défaut, se posent des problèmes sociaux et de désinsertion professionnelle. Quels sont les moyens nécessaires pour relancer la politique du logement ?

Concernant Action Logement, plutôt que d'opérer des ponctions sur le budget, ne vaudrait-il pas mieux demander à l'organisme d'accompagner les opérations directement sur les territoires ?

Nos inquiétudes concernent également l'objectif ZAN et son impact sur la construction. Je doute que l'on puisse répondre à tous les besoins en matière de logement, d'autant qu'un certain nombre de locataires, d'ici peu, seront contraints de quitter les logements ne répondant pas aux prescriptions thermiques. Où vont-ils aller si nous n'avons pas la possibilité de les héberger ?

**M. Marc Laménie.** – Les artisans nourrissent des inquiétudes concernant la rénovation des logements et MaPrimeRénov'. Avec les économies d'énergie à 1 euro par exemple, certaines personnes se font arnaquer. La concurrence est déloyale par rapport aux artisans et aux entreprises du bâtiment.

Des actions intéressantes sont menées dans le cadre de la politique de la ville ; je pense notamment aux cités éducatives. J'observe toutefois que certains programmes ont été plus ou moins abandonnés. Localement, c'est une préoccupation importante.

**M. Dominique de Legge.** – Concernant le programme 135, je m'inquiète que l'objectif de 250 000 logements sociaux agréés en 2021 et 2022 soit ramené à

100 000 logements. Pouvez-vous nous en dire davantage à la fois sur la manière dont le Gouvernement justifie cette révision à la baisse et sur les besoins nécessaires ? Dans la gestion de cette pénurie, certains secteurs géographiques sont-ils plus particulièrement touchés ?

**M. Daniel Breuiller.** – Je n’ai pas bien compris, je l’avoue, la politique du Gouvernement en matière de logement.

Dans toutes les zones touristiques et dans beaucoup de métropoles, l’accès au logement pour les primo-accédants, les étudiants et les jeunes couples est de plus en plus retardé, en raison du faible nombre de logements sociaux et aussi d’Airbnb. A-t-on les chiffres du nombre de logements soustraits à la location familiale, au bénéfice de ces locations saisonnières ?

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial.** – Concernant le dispositif ZAN, nous aurons le temps de revenir sur les conséquences financières et fiscales du rapport du CPO. Le ZAN s’entrechoque avec les besoins en logements sociaux de notre pays. Comment construire davantage avec 50 % de foncier en moins dans les dix années à venir ? C’est une question à laquelle nous essaierons de répondre prochainement dans le cadre de la mission conjointe de contrôle présidée par Valérie Létard.

Pour répondre à Michel Canévet, il faut, en effet, commencer à tirer des bilans de la loi Élan. On ne sait pas, par exemple, si les fusions ont bien fonctionné. Nous sommes encore, me semble-t-il, au stade de subir les effets de ces fusions. Il conviendra de procéder à une évaluation.

Quels moyens pour relancer la politique du logement en France ? Dans le rapport, je me suis permis d’insister sur les permis de construire. Il n’y a jamais eu aussi peu de demandes de permis et aussi peu de permis délivrés. C’est un levier intéressant ; il faudrait notamment réfléchir à une simplification des demandes d’autorisation d’urbanisme.

Avec cette nouvelle ponction, il s’agit du énième démembrement d’Action Logement. Par ailleurs, l’Insee demande à ce qu’une partie d’Action Logement soit considérée comme une administration publique, ce qui soumettrait l’organisme aux critères de Maastricht concernant la dette publique et compliquerait beaucoup de choses, ne serait-ce que sa capacité à emprunter.

Le Gouvernement croit beaucoup dans les vertus de la discussion qui va s’ouvrir pour signer une nouvelle convention avec Action Logement, qui a au contraire beaucoup d’inquiétudes. Il serait peut-être temps de crever l’abcès et de sortir de l’ambiguïté. Il serait utile de respecter le paritarisme datant de l’après-guerre, et l’on pourrait demander à Action Logement d’accompagner la politique de logement plutôt que de subir un démembrement.

La montée en puissance de l’Anah doit permettre de porter la rénovation énergétique de manière plus ambitieuse ; mais le contrôle des aides reste un sujet.

Pour répondre à Dominique de Legge, l’objectif était de 250 000 logements sociaux sur deux ans. Le Gouvernement a annoncé 100 000 logements pour chaque année ; en réalité, ce sera moins que cela en logements agréés, sachant que l’agrément ne vaut pas logement réel. La situation est très préoccupante, pour ne pas dire dramatique. En raison de la complexité des procédures, des difficultés pour obtenir des autorisations d’urbanisme, des

suites de la crise sanitaire, du coût des matériaux et d'autres freins encore, nous ne répondons pas à la demande de logements sociaux dans notre pays.

Quelle est la politique du Gouvernement en matière de politique de la ville ? Chacun en déduira ce qu'il veut, d'où ma proposition de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La question de la soustraction des logements en zones touristiques est très importante. Concernant Airbnb, nous allons mettre l'accent sur le contrôle. Trop de logements sont dévoyés dans notre pays. Il est grand temps que le législateur se penche sur le sujet. Nous ne savons pas combien de logements sont soustraits à la location familiale – cette question pourrait faire l'objet d'un contrôle.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Il faut noter que, dans le cadre de la loi Climat et résilience, les résidences touristiques classées F et G thermiquement ne sont pas concernées par l'obligation de rénovation, contrairement aux logements. Certains préféreront donc continuer à louer leur bien par l'intermédiaire d'Airbnb. Il y a là un trou dans la raquette.

**M. Claude Raynal, président.** – Je ne perçois malheureusement aucun progrès au fil des années. La situation ne s'améliore dans aucun des domaines visés. Les espoirs que nous nourrissons chaque année restent vains.

Par ailleurs, Jean-Baptiste Blanc nous ayant présenté une partie de la mission, après la présentation du rapporteur spécial sur les programmes consacrés à la politique des territoires il y a quelques jours, je cède la parole à Bernard Delcros pour nous rappeler sa proposition.

**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 ».** – Pour ma part, je proposais un vote favorable sur les crédits que je rapporte.

*La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».*

#### EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

##### *Article 41 ter*

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à l'adoption de cet article.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 41 ter.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Justice » (et articles 44 à 44 ter) - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons les crédits de la mission « Justice » et les articles 44 à 44 *ter* rattachés. Je salue les rapporteurs pour avis de la commission des lois.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ».** – Il me revient de vous présenter les crédits demandés en 2023 sur la mission « Justice », qui comprend l'ensemble des moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et du secrétariat général du ministère de la justice.

Je commencerai cette présentation en me plaçant sous le constat du comité des États généraux de la justice, et en citant les propos de son président, Jean-Marc Sauvé, auditionné la semaine dernière : « La justice est un bateau naufragé. Elle n'a pas coulé à pic, mais elle a pris l'eau progressivement, au fil d'années de restrictions budgétaires. La crise sanitaire a de ce point de vue agi comme un révélateur des dysfonctionnements du service public de la justice, qui connaît une crise majeure. »

Dans ce contexte, les hausses budgétaires significatives constatées depuis 2021 sont absolument essentielles pour remédier aux défaillances de ce service public. L'année 2023 se place dans cette trajectoire, avec une nouvelle hausse des crédits de paiement (CP) de près de 8 %, pour atteindre 11,6 milliards d'euros. En dix ans, le budget de la justice aura ainsi augmenté de 51 %.

La hausse des crédits concerne tous les programmes, à l'exception de celui du Conseil supérieur de la magistrature, et toutes les dépenses. Pour ce qui concerne les dépenses de personnel, 2 253 équivalents temps plein (ETP) seraient créés en 2023. Ils constituent la première tranche du schéma d'emplois très dynamique annoncé par le ministère pour la période 2023-2027, avec la création de 10 016 ETP. À terme, ce serait 1 500 magistrats et 1 500 greffiers supplémentaires qui seraient recrutés, alors que ces métiers connaissent des tensions importantes.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, celles-ci sont également très dynamiques. Cette évolution est due en particulier aux grands chantiers engagés par le ministère de la justice, concernant, par exemple, la mise en œuvre du plan de transformation numérique de la justice ou le déploiement du plan de création de 15 000 places supplémentaires en détention.

La hausse des crédits alloués à la justice, je le répète, me semble pleinement justifiée au regard du retard accumulé ces dernières décennies. Selon les dernières données publiées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej), la France consacre 72,5 euros par habitant à son système judiciaire, c'est-à-dire près de deux fois moins que l'Allemagne. Elle représente le seul des grands pays européens à consacrer moins de 0,30 % de son PIB à la justice.

Là encore, je ferai miens les propos du président Jean-Marc Sauvé. Pour remédier au manque critique de moyens de la justice, « on ne peut plus continuer d'appliquer une multitude de rustines à une chambre à air dont on n'a pas voulu voir qu'elle était totalement usée ». Une réforme systémique s'impose, tant sur le fond que sur le plan du budget. La future

loi de programmation 2023-2027 qui, je l'espère, nous sera prochainement présentée, devra consacrer cette trajectoire.

Bien sûr, il ne s'agit pas de donner un blanc-seing au Gouvernement. L'augmentation significative des moyens du ministère de la justice depuis plusieurs années doit s'accompagner de la diffusion d'une réelle culture de l'évaluation des dépenses réalisées.

Telle que je la conçois, une loi de programmation ne doit pas simplement constituer en la définition d'indicateurs de performance et de lignes de crédits et d'emplois ; elle doit être l'occasion pour le ministère concerné de s'interroger sur le sens des politiques publiques qu'il mène, sur la qualité du service public qu'il soutient et sur sa propre gestion des moyens, budgétaires comme humains. La future loi de programmation des moyens de la justice ne pourra pas à cet égard faire l'économie d'une réflexion sur l'amélioration de la gestion et sur la construction d'indicateurs de suivi fiables. Le ministère s'est trop longtemps retrouvé « dans l'incapacité de relever les défis d'une gestion rigoureuse », pour reprendre de nouveau un constat des États généraux de la justice.

Prenons un exemple : le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice. Il était initialement doté de 530 millions d'euros. Il est inconcevable que la Cour des comptes ait dû admettre avoir rencontré d'importantes difficultés pour reconstituer les dépenses budgétaires exécutées au titre de ce plan.

L'informatique fait d'ailleurs partie, avec l'immobilier et la gestion des ressources humaines, des trois enjeux sur lesquels j'ai souhaité un peu plus m'attarder dans le cadre de mes travaux budgétaires.

En effet, si les programmes portés par la mission « Justice » correspondent chacun à l'un des métiers du ministère, ils connaissent des problématiques communes, dont seule la résolution permettra, me semble-t-il, d'améliorer le service public de la justice, en parallèle de réformes de fond.

Je suis en effet convaincu que l'institution judiciaire ne sortira pas de sa crise majeure si elle ne s'interroge pas sur la gestion de ces fonctions support et si le rôle du secrétariat général du ministère n'est pas renforcé en ce sens. Il existe trop souvent une tendance à opposer centralisation et proximité, alors qu'il s'agit de missions différentes. Le fait que le secrétariat général joue un véritable rôle d'impulsion, par exemple sur les projets informatiques, est inséparable de la constitution d'équipes d'informaticiens de proximité dans les juridictions. Ce constat vaut également pour l'immobilier, avec un même impératif, celui de mieux prendre en compte les besoins des usagers de la justice, qu'il s'agisse des personnels, des justiciables ou des professionnels du droit, tels que les avocats.

S'agissant de l'informatique, un deuxième PTN prendra la suite du premier, établi pour la période 2018-2022. Nous avons entendu la Cour des comptes sur sa mise en œuvre au mois de février dernier. Soyons clairs, le premier PTN était un plan de rattrapage, l'enjeu du deuxième sera de procéder à la modernisation complète du ministère.

Le deuxième PTN reprendra les trois axes du premier, tout en intégrant de nouveaux objectifs. Si les objectifs ont été quasiment atteints sur le premier axe, avec l'équipement de 100 % des agents ayant des fonctions éligibles au télétravail et la mise en œuvre de la fibre optique dans les 1 500 sites judiciaires, tel n'est pas le cas sur le



deuxième axe, celui des applications, et encore moins sur le troisième, l'accompagnement des usagers.

Pour réussir, le deuxième PTN devra non seulement être doté de moyens budgétaires suffisants, mais également tenir compte de plusieurs impératifs. Il devra d'abord pleinement inclure les usagers et leurs besoins, alors que le malaise grandit au sein des juridictions sur la question des outils numériques. Il n'est pas normal que la modification de certains systèmes d'information contraigne désormais les magistrats et les greffiers à ressaisir manuellement d'importants volumes de données. Ensuite, il devra conduire à une véritable interopérabilité des systèmes d'information du ministère. Par exemple, aucune application ne permet aujourd'hui de fournir des données sur le parcours complet des mineurs pris en charge par la justice. Le décloisonnement des applications devra donc s'opérer en interne, mais aussi en externe, avec le ministère de l'intérieur par exemple, et également les professionnels du droit, comme les avocats.

J'en viens à la professionnalisation de la gestion des ressources humaines, émanant également d'une recommandation des États généraux de la justice.

Le pilotage des ressources humaines n'est pas seulement une question d'augmentation des effectifs ; il implique aussi de prendre en compte les questions relatives au vivier de recrutements ou à la revalorisation de certains métiers en perte d'attractivité. Il s'agit là d'un enjeu crucial pour certaines directions.

Ainsi, le directeur de l'administration pénitentiaire nous a confié que le principal défi qui l'attendait ces prochaines années, outre la gestion de la surpopulation carcérale, était celui des ressources humaines. L'ouverture de places de détention supplémentaires, ainsi que l'extension des missions de l'administration pénitentiaire implique en effet de recruter plusieurs centaines de personnes dès 2023. Or la fonction de surveillant pénitentiaire, pourtant essentielle, souffre d'un déficit d'image. L'administration tente d'y apporter une première réponse en jouant sur la rémunération.

C'est également la solution privilégiée par le ministère pour les magistrats, avec l'annonce d'une revalorisation de leur traitement brut de 1 000 euros en moyenne. Cette annonce a surpris les magistrats et les modalités exactes de répartition et de calcul ne sont pas encore connues. D'après les éléments qui nous ont été transmis, l'effort porterait sur la prime modulable, avec l'idée de privilégier les jeunes carrières. Je n'en reste pas moins convaincu que le ministère ne peut pas se contenter d'agir sur la rémunération pour restaurer l'attractivité de ses métiers.

Outre ces enjeux des fonctions support, je me suis également attaché à assurer un suivi des crédits mobilisés pour la mise en œuvre des réformes que nous avons votées ces dernières années. Je sais l'attachement de notre commission au suivi de l'application des lois, il me semble que cela passe aussi par un suivi de l'application budgétaire.

Je me suis plus particulièrement intéressé à la justice de proximité, à la réforme du code de justice pénale des mineurs, à l'accès au droit ou encore aux dispositions concernant les détenus dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Sur ce dernier point, on peut relever que les crédits alloués au financement des alternatives à l'incarcération atteindraient 53,4 millions d'euros, soit une hausse de 30 % par rapport à 2022. Les équipes dédiées à la surveillance électronique bénéficieraient également d'un renforcement de 27 emplois.

Ce double renforcement des crédits et des personnels tient compte des dispositions adoptées dans la loi précitée. En effet, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023 la disposition prévoyant une libération sous contrainte de plein droit pour les personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans et pour lesquelles le reliquat de peine est inférieur à trois mois, à la condition qu'elles disposent d'un hébergement.

Voilà pour ce qui concerne la présentation de la programmation budgétaire sur la mission « Justice », dont je vous proposerai d'adopter les crédits.

J'en termine en vous présentant rapidement les trois articles rattachés à la mission.

L'article 44 prolonge de deux ans supplémentaires l'expérimentation rendant obligatoire la tentative de médiation préalable pour certaines affaires familiales. J'ai qualifié cette prorogation de « prolongement de la dernière chance », alors que l'expérimentation a débuté il y a déjà six ans.

D'après les données transmises par le ministère, cette prorogation serait accompagnée d'une extension du dispositif, qui pourrait concerner jusqu'à 44 tribunaux judiciaires, contre 11 aujourd'hui. L'objectif est de parvenir à disposer, enfin, de données pour mesurer les effets de cette expérimentation et évaluer l'opportunité de la pérenniser, sous réserve, le cas échéant, d'y apporter des ajustements.

Nous revenons une nouvelle fois sur le problème de l'évaluation : il est grand temps que le ministère s'en préoccupe, et je vous propose donc un avis favorable sur cet article.

L'article 44 *bis* vise à parachever le volet « recouvrement » de la réforme de l'aide juridictionnelle engagée en 2020. Une partie de cette réforme a consisté à autoriser les avocats commis ou désignés d'office à demander une rétribution, sans avoir déposé au préalable une demande d'aide juridictionnelle ou d'aide au titre de l'intervention d'un avocat dans des procédures non juridictionnelles. L'article permet de préciser que les bureaux d'aide juridictionnelle seront chargés de constater *a posteriori* l'éligibilité ou l'inéligibilité à l'une ou à l'autre de ces aides de la personne qui a bénéficié de l'intervention de l'avocat. En cas d'inéligibilité, les bureaux pourront engager une procédure de recouvrement.

Selon le Gouvernement, ce dispositif permettra de recouvrer environ 1 million d'euros chaque année, un montant qui peut de prime abord sembler relativement limité au regard des 641 millions d'euros demandés sur le budget 2023 pour l'aide juridictionnelle. En outre, le montant des sommes effectivement recouvrées par l'État dépendra de la capacité des bureaux à disposer de données précises pour identifier le bénéficiaire. Les développements informatiques permettant aux bureaux d'aide juridictionnelle d'échanger plus facilement sur ce sujet avec les caisses des règlements pécuniaires des avocats (Carpa) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne seront d'ailleurs pas prêts pour le 1<sup>er</sup> janvier.

Je vous propose néanmoins un avis favorable sur cet article, qui vise à améliorer le recouvrement par l'État de sommes indûment engagées.

Enfin, l'article 44 *ter* prolonge jusqu'au 31 décembre 2027 la possibilité de déroger au principe d'encellulement individuel des personnes détenues en maison d'arrêt. Il était tout à fait illusoire que l'État soit en mesure de respecter ce principe au

31 décembre 2022 et ce prolongement était malheureusement attendu de longue date. Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, le taux d'encellulement individuel en maison d'arrêt était de 20,1 %.

Par coordination avec la prorogation de cette dérogation, je vous propose d'adopter un amendement prévoyant de renforcer l'information du Parlement sur l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires et leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle. Un tel rapport du Gouvernement au Parlement était prévu au troisième trimestre 2022, je vous propose que deux nouveaux nous soient remis en 2025 et en 2027. Il est en effet à craindre, au regard des dynamiques actuelles, que la France ne puisse pas lever le moratoire en 2027. Par une coïncidence sans doute un peu malheureuse, j'ai auditionné le directeur de l'administration pénitentiaire la semaine pendant laquelle le nombre de personnes détenues en France a atteint un niveau record. Il est clair que le plan « 15 000 places » ne suffira pas à lui seul à lever le moratoire sur l'encellulement individuel. Je partage d'ailleurs son avis sur le fait qu'une politique pénitentiaire ne peut se résumer à une politique immobilière.

Je vous propose donc un avis favorable sur cet article tel que modifié par amendement.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice ».** – Je souhaite souligner que le constat de la commission des lois va dans le même sens que celui du rapporteur spécial. En effet, les crédits alloués à la justice judiciaire sont en hausse pour la troisième année consécutive, avec une augmentation de plus de 26 % sur trois ans ; nous ne pouvons que nous en féliciter. De plus, on note une pérennisation de 674 postes de contractuels associée à une création de 1 200 nouveaux postes, notamment des magistrats, des greffiers et des assistants juridiques. Cela témoigne d'une bonne dynamique.

Néanmoins, il existe un vrai sujet de structuration et de réorganisation, puisque ces embauches donnent une vision très brouillonne de la justice. L'évaluation de la charge de travail des magistrats devait se terminer à la fin de l'année 2022 ; il en serait de même pour les greffes, car l'outil de gestion et de répartition des emplois de fonctionnaires (Outilgref) ne permet d'avoir accès qu'à une évaluation strictement quantitative. Ces évaluations sont nécessaires pour permettre une plus grande efficacité. En effet, les délais restent le point faible de la justice, avec un délai de cinquante mois pour juger une affaire criminelle en France, ce dont on ne peut se satisfaire.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis de la commission des lois sur le programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».** – La hausse de 7 % des crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances 2023, après celle de 9 % observée ces deux dernières années, est certes intéressante, mais elle ne suffit pas à rattraper nos voisins allemands. De plus, dans le cadre de la construction de 15 000 places supplémentaires de prison, toutes les places ne seront pas livrées d'ici la fin de l'année, loin de là. Cette situation s'explique non seulement par l'épidémie de covid, mais également par les problèmes d'acceptabilité de la construction d'établissements pénitentiaires et par le prix du foncier.

Un deuxième problème a trait au recrutement, notamment des surveillants pénitentiaires. Les candidats témoignent en effet d'un niveau trop faible. Or il est primordial de recruter suffisamment de surveillants, à la fois pour les maisons d'arrêt existantes et pour

celles à construire, et éviter la situation que l'on connaît dans certains établissements de Haute-Garonne avec des taux d'occupation dépassant les 185 %.

Les surveillants pénitentiaires ont vu leurs missions d'accroître. Ils doivent être capables de repérer les signaux faibles, dans le cadre notamment de la radicalisation, et de les transcrire dans des rapports intelligibles en direction des officiers de renseignement.

Les difficultés de logement des surveillants pénitentiaires représentent un frein supplémentaire au recrutement, en raison d'une forme de concurrence exacerbée avec la police, la gendarmerie et les policiers municipaux. Pour pallier cette situation, deux localités sont aujourd'hui proposées par le ministère pour construire des logements : Savigny-sur-Orge et Fleury-Mérogis. Cette proposition est portée depuis quatre ans par le Sénat. Une collaboration avec les offices d'HLM permettrait au ministère de la justice de réaliser une opération pratiquement neutre financièrement. Si la volonté d'action s'est fait attendre, elle semble enfin se manifester.

En conclusion, au regard de cette augmentation de budget annoncée, nous donnerons un avis favorable.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Premièrement, je souhaite souligner que la modernisation des tribunaux et des cités judiciaires est un programme immobilier lourd, qui avance souvent moins vite que prévu. Je prends l'exemple d'une cité judiciaire située à Nancy, qui a été très mal construite dès son origine. Le nouveau bâtiment devant accueillir les magistrats ne semble pas parfaitement adapté aux demandes, avec par exemple des salles de réunion en nombre insuffisant. Avez-vous entendu parler d'autres cas problématiques de construction ou de rénovation de bâtiments ?

Deuxièmement, l'attractivité des postes de surveillants pénitentiaires pose effectivement question, comme il me l'a été confirmé lors de ma visite à la maison d'arrêt de Nancy-Maxéville. Ainsi, des campagnes publicitaires ont eu lieu, afin de valoriser ces fonctions qui étaient pourtant très recherchées vingt-cinq ans auparavant. L'administration pénitentiaire a donc peut-être pris le parti de recruter des candidats ayant un niveau d'entrée plus faible, mais pouvant bénéficier d'un parcours de formation. Partagez-vous ce constat ?

Troisièmement, vous avez souligné que se pose un problème de foncier pour les maisons d'arrêt, mais il en est de même pour les centres éducatifs fermés. La question de l'acceptabilité sociale se pose d'autant plus que ces établissements doivent rester à proximité des villes, afin de ne pas couper les jeunes de leur vie sociale. Ces centres mobilisent presque deux équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour un jeune accueilli, ce qui représente d'importants budgets. Néanmoins, j'estime que cette politique doit continuer à être soutenue.

**M. Emmanuel Capus.** – Je partage l'inquiétude du rapporteur spécial sur l'état actuel de notre système judiciaire. Je souhaiterais poser trois questions.

La première concerne l'aide juridictionnelle : si les crédits augmentent de 4,8 %, il subsiste un retard invraisemblable de paiement dans les territoires. Ainsi, à la cour d'appel d'Angers, les avocats témoignent de retards de paiement de plusieurs mois, voire de plusieurs années, ce qui met en danger l'équilibre financier des cabinets. L'augmentation des crédits permettra-t-elle de résorber ces retards ?

La deuxième question porte sur les aspects financiers : quelles sont les pistes, en dehors du traitement financier qui n'est pas suffisant selon votre rapport, qui permettraient de restaurer l'attractivité du service public de la justice ?

La troisième question a trait au système pénitentiaire. Si 1 958 places de maisons d'arrêt sont livrées en 2023, combien de places doivent être lancées dans les prochaines années ? Et comment expliquer les retards de livraison au regard de l'objectif des 15 000 places ?

**M. Michel Canévet.** – Je comprends l'avis favorable du rapporteur spécial sur cette mission au vu de l'augmentation significative des crédits. Toutefois, je m'inquiète des évolutions numériques, et en particulier du caractère cloisonné des systèmes informatiques. Existe-t-il une réelle volonté de fluidifier la communication entre la police, la gendarmerie et l'institution judiciaire ? Après le semi-échec du premier PTN, il semble que le ministère de la justice soit en ordre de marche pour améliorer la situation.

S'agissant de l'augmentation significative de la rémunération des magistrats de l'ordre judiciaire, qui se rapprocherait de celle des magistrats de l'ordre administratif, les greffiers connaîtront-ils également une augmentation de leur rémunération ?

En ce qui concerne la surpopulation carcérale, qu'en est-il de la rénovation, tout à fait nécessaire, des établissements existants, même si des besoins nouveaux se font sentir ?

**Mme Isabelle Briquet.** – S'il convient de saluer l'augmentation de près de 8 % des crédits alloués à la justice, il faut rappeler que la justice française est toujours moins bien lotie que ses homologues en Europe. De même, on ne peut que regretter le manque de suivi des États généraux de la justice, l'accroissement des délais de jugement, une dégradation de la qualité en raison du recours au juge unique et le retard de la mise en œuvre de l'encellulement individuel.

Ma question concerne l'accès au droit et l'aide juridictionnelle : avez-vous des informations quant au projet de décret visant à revaloriser les rétributions au titre de l'aide juridictionnelle qui serait en cours de rédaction ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Ma question portera sur la rémunération des magistrats et des personnels chargés de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. En effet, lors d'un déplacement au parquet national financier de Paris, dans le cadre de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, les magistrats ont témoigné de la difficulté à recruter du personnel spécialisé dans le domaine de la lutte contre la fraude, qui est pourtant une cause nationale. Avez-vous des informations sur les efforts réalisés en termes de rémunération et de formation de ces personnels ?

**M. Jérôme Bascher.** – N'existerait-il pas certains abus concernant l'aide juridictionnelle, car certains y recourent pour attaquer l'État ou les collectivités ? Cette « politique de guichet » ne pourrait-elle pas être limitée ?

**M. Sébastien Meurant.** – Nous ne pouvons pas faire l'impasse sur les dysfonctionnements qui ne relèveraient pas de critères financiers : les outils informatiques, les circulaires appelant à classer sans suite un certain nombre d'affaires, mais également la procédure judiciaire qui permet à des personnes ayant des avocats désignés d'office de faire

appel à leur propre avocat et de passer ainsi une seconde fois en justice, ce qui a pour effet de ralentir les jugements.

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – Quelle est la vision du Gouvernement concernant la protection judiciaire de la jeunesse ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – S’agissant des nouveaux bâtiments tels que la cité judiciaire de Nancy, il faut savoir que les dossiers importants de rénovation ou de création de structures judiciaires sont gérés directement par l’agence publique pour l’immobilier de la justice (Apij). Il avait été évoqué dans le cadre des États généraux de la justice l’adaptation de ces entités aux nouveaux usages. Certains constats ont déjà été réalisés pour les bâtiments neufs : si les fonctions support ont été mises en valeur, certains bureaux sont partagés. Or cette organisation pose des problèmes pratiques, notamment pour les auditions de mineurs.

Par ailleurs, en ce qui concerne les difficultés de recrutement dans le secteur de l’administration pénitentiaire, il est vrai que la grille de rémunération doit être retravaillée. L’idée est de faire passer les agents de surveillance de la catégorie C vers la catégorie B, avec des effets sur la rémunération. Un travail de réflexion est en cours sur ce sujet.

S’agissant des centres éducatifs fermés, l’objectif ambitieux fixé depuis plusieurs années est maintenu, en dépit des difficultés. Trois centres éducatifs fermés ont été ouverts en 2022 et dix autres sont en cours, dont certains seront gérés par le biais d’associations, mais cinq projets se heurtent à un refus de permis de construire. Ce point rejoint les questions d’acceptabilité évoquées.

Les retards de paiement dans le cadre de l’aide juridictionnelle sont en grande partie liés à des problèmes informatiques qui sont connus et qui devraient être réglés grâce aux nouveaux applicatifs du ministère, en cours de déploiement.

Lorsque l’on évoque l’attractivité pour les magistrats, la prime ne suffit effectivement pas. Tout l’environnement de travail doit être amélioré, et il existe une réelle lassitude de la part des magistrats face à ces dysfonctionnements. Le garde des sceaux a d’ailleurs développé depuis quelques années les postes de juristes assistants qui ont pour mission de renforcer l’équipe autour du juge et d’améliorer le traitement des affaires.

En ce qui concerne le programme des 15 000 places, les retards sont imputables aux difficultés pour trouver du foncier, à la complexité du chantier ou encore à la pénurie de matériaux et matériels de construction. Ainsi, 2 441 places seront opérationnelles en 2022, 1 958 en 2023, et 24 établissements seront livrés en 2024. Les programmes de rénovation de certains établissements de détention ont été poursuivis en parallèle. La pénurie de certains matériaux a un peu retardé les chantiers. Il faudra encore du temps, mais il convient d’avancer sur la question du foncier, avec les élus locaux également. À propos de la surpopulation carcérale, la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis a fait l’objet d’une réhabilitation complète, de même que le centre pénitentiaire des Baumettes et le centre pénitentiaire de Nantes. Les nouveaux établissements concernent les villes de Caen, Troyes, Avignon et Koné en Nouvelle-Calédonie.

M. Canévet a évoqué la volonté d’assurer une bonne liaison au niveau du secrétariat général du ministère. Cela passera par les outils informatiques, par la communication entre le ministère de la justice et le ministère de l’intérieur, mais aussi par la

direction générale des finances publiques (DGFIP), car certains logiciels, notamment ceux qui permettent le recouvrement des amendes pénales, posent problème. Là encore, des efforts s'imposent, de même que la limitation du *turn-over* dans les services.

Concernant les greffiers, ils seront également concernés par une revalorisation : un montant de 150 euros par mois en 2023 a été évoqué.

Madame Briquet, des discussions sur la revalorisation de l'aide juridictionnelle sont en cours avec les avocats. La revalorisation est continue sur différents exercices, mais n'atteint toujours pas un niveau satisfaisant du point de vue des avocats.

Madame Vermeillet, je ne dispose pas d'informations précises sur la volonté de recruter des magistrats spécialisés dans le domaine de la fraude et de l'évasion fiscales, mais c'est une nécessité.

Vous demandez, monsieur Bascher, s'il y a des abus de l'aide juridictionnelle. Elle permet avant tout l'accès au droit. Vous avez évoqué un nombre de dépôts de plainte abusif, ce qui n'est pas forcément en lien avec le recours à l'aide juridictionnelle, qui répond à des critères financiers et de patrimoine pour son octroi.

Monsieur Meurant, certains délais restent longs, mais les affaires dont vous parlez ne font pas l'objet d'un ciblage particulier. La justice est largement ankylosée dans beaucoup de domaines, d'où ces retards.

M. Blanc a abordé la question de la PJJ. D'importants crédits concernent ce secteur en 2023 – 289 millions d'euros sont en particulier alloués au secteur associatif –, et un travail sera accompli avec l'univers associatif, très dynamique, qui permet de trouver des solutions dans les territoires. La PJJ reste une priorité du ministre.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Sur la volonté de l'administration pénitentiaire de faire remonter les surveillants pénitentiaires de la catégorie C à la catégorie B, si elle est pleinement justifiée en termes de rémunération et de technicité des métiers, elle se heurte à une difficulté, celle de devoir disposer du baccalauréat. Un tel critère pourrait renforcer les difficultés de recrutement.

**M. Claude Raynal, président.** – Pouvez-vous nous rappeler votre avis, monsieur le rapporteur spécial ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Mon avis est favorable. Si nous voulons obtenir des résultats, il faut une politique d'évaluation et soutenir notre justice.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice ».*

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 44*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 44.*

**Article 44 bis (nouveau)**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 44 bis.*

**Article 44 ter (nouveau)**

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – L'article 44 *ter* prolonge jusqu'au 31 décembre 2027 la possibilité de déroger au principe d'encellulement individuel des personnes détenues en maison d'arrêt. Je vous propose un amendement pour renforcer l'information du Parlement sur l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires et leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 44 ter, sous réserve de l'adoption de son amendement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Médias, livres 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 ».** – Le PLF prévoit 705 millions d'euros en CP au titre de la mission « Médias, Livre et industries culturelles », soit une progression de 4 %. Sur la seule partie presse et médias, financée à hauteur de 371 millions d'euros en CP, la hausse est d'environ 6 %. Le secteur semble donc plutôt favorisé. J'aurai toutefois quelques commentaires.

D'abord, un mot sur l'Agence France-Presse (AFP), dont la situation semble se régulariser. En effet, l'Agence obtient des ressources relativement importantes pour les vidéos et les équilibres se mettent en place.

Ensuite, en ce qui concerne les aides à la presse, qui représentent 197 millions d'euros, j'observe une absence de volonté de changement, alors qu'on évoque régulièrement une réforme ambitieuse et qu'on nous explique qu'il faut modifier le système, dans une période où la presse papier est en difficulté. À titre d'exemple, l'aide pour le transport postal reste inchangée, ce qui paraît absurde et pose question quant à l'empreinte carbone.

J'observe enfin que certains ne réussissent à survivre que grâce à ce système d'aide et notamment via les aides consacrées au pluralisme.

Cette question est devenue un tabou et, depuis des décennies, ces aides sont considérées comme une nécessité absolue. J'ajoute que certains hebdomadaires ou magazines n'en reçoivent pas alors qu'ils ne paraissent pas moins éligibles que d'autres... Ainsi, le budget reste globalement correct mais les réformes et les aides aux mutations de la presse demeurent très insuffisantes. On continue de croire que le journal papier représente la presse quand bien même nombre d'organes connaissent de graves difficultés parce qu'ils n'ont pas abordé la révolution numérique à temps.

De la même manière, il faudrait conduire une analyse poussée des crédits dédiés à l'expression radiophonique. Tout cela manque de modernité, de vigueur et de réforme et on



ne parvient pas à sortir du même système d'aide, l'État s'étant transformé en une sorte d'immense guichet.

En ce qui concerne le programme « Livre et industrie culturelle », l'action « Livre et lecture » représente 304 millions d'euros en AE. Cependant, je rappelle que nous n'avons pas de vision globale des crédits dédiés à la lecture, qui sont répartis sur plusieurs programmes budgétaires

Globalement, les bibliothèques considèrent qu'elles sont revenues à un meilleur équilibre que pendant les années de confinement, en termes de fréquentation et d'équipement.

Cependant, j'avais déjà signalé le problème de la BnF, qui s'aggrave. En effet, plus des deux tiers des montants dédiés à l'action « Livre et lecture », soit 232 millions d'euros, financent la BnF. Il s'agit bien sûr d'un monument en soi, ce qui coûte cher. Ainsi, des travaux nécessaires et considérables de réaménagement et de modernisation sont déjà engagés. À ce titre, nous avons reçu ses responsables, qui cherchent à trouver des mécènes et des crédits hors budget de l'État, ce qui semble très difficile. Afin de rationaliser les dépenses de personnel, a également été mis en place un nouveau système de lecture offrant moins de possibilités d'obtenir rapidement les ouvrages, alors que la BnF était l'exemple type de la grande bibliothèque où les chercheurs ont accès à tous les documents. Si cet équipement reste l'un des meilleurs, il doit aujourd'hui être complété par la construction d'un nouveau pôle de conservation des collections, qui sera situé à Amiens, puisqu'on ne parvient plus à conserver la totalité des documents. La BnF est bien gérée mais ses responsables considèrent que les prévisions faites lors de sa création ont été sous estimées. En effet, chacun prévoyait que tout serait rapidement numérisé, qu'il y aurait beaucoup moins de livres, de journaux ou d'archives papier, mais ce n'est pas le cas. La BnF fait donc face à de vrais défis mais l'on peut comprendre que les autres équipements dédiés à la lecture, notamment en province, ne soient pas satisfaits de cette répartition des fonds.

J'en viens au Centre national musique (CNM), dont les crédits s'élèvent à 28 millions d'euros. Le centre doit bénéficier des ressources issues de la vente des billets mais les publics reviennent moins qu'on ne l'imaginait. Les responsables du Centre prévoient une impasse de financement de 10 millions d'euros en 2023 mais pensent pouvoir faire face en ayant recours à des redéploiements de crédits budgétaires. Cependant, à partir de 2024, ils ne pourront plus s'en sortir et demandent donc une réforme. Nous les reverrons en 2023.

Quant au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), il perçoit 710 millions d'euros grâce à la taxe sur les plateformes numériques. Mais la dépense fiscale explose et devrait atteindre 587 millions d'euros en 2023. Je note que dans le cadre du projet France 2030, 350 millions d'euros seront dédiés vers le cinéma, ces crédits étant appelés à être complétés par une intervention des collectivités territoriales et du secteur privé, afin de parvenir à un financement total de 2 milliards d'euros, ce qui représente une somme considérable. Je finirai en donnant l'exemple des aides attribués à la réalisation de la série *Lupin* ; est-ce à l'argent public de financer une série diffusée sur Netflix ?

Pour conclure sur cette mission, je propose un vote positif sur ces crédits.

J'en viens à présent à l'audiovisuel public et souhaiterais commencer par rappeler qu'en juin 2022, nous avons présenté avec M. Hugonet un rapport d'information consacré à sa réforme.

Pendant la campagne présidentielle, le candidat Président de la République a annoncé la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Nous en avons pris acte mais il faut à présent trouver des solutions pour définir un nouveau financement. Les présidents de chaînes s'étaient dits prêts à l'accepter si on leur garantit constitutionnellement leurs crédits, ce qui n'est évidemment pas possible.

Le Gouvernement aura recours, dans un premier temps, à une fraction du produit de la TVA et la dotation accordée aux sociétés de l'audiovisuel public passera de 3,7 milliards d'euros à 3,8 milliards d'euros cette année, ce qui représente une augmentation de 3 %, qui prend en compte l'inflation.

Depuis 2017, une réforme de l'audiovisuel public doit avoir lieu. Il s'agirait dans un premier temps de délimiter le périmètre, avant de débattre des missions du service public et de les définir. Alors, nous pourrions évaluer la masse financière nécessaire. Pourtant, rien n'a été fait et la ministre annonce des consultations qui doivent se tenir jusqu'en avril... On nous parle d'un texte depuis cinq ans et Franck Riester en avait porté un, qu'il avait présenté à l'Assemblée nationale mais pas au Sénat. Nous avons également demandé à la ministre si des propositions seraient faites lors du débat budgétaire mais ce ne sera pas le cas, leur objectif demeurant pour l'instant de stabiliser ce budget à hauteur de 3,8 milliards d'euros. Ainsi, les contrats d'objectifs et de moyens (COM) qui seront conclus dans les semaines seront élaborés sans directive du Gouvernement quant à ce que devraient être l'audiovisuel public et sa réforme.

Si Radio France comme France Médias Monde ont plutôt bien conduit leurs réformes, les navires amiraux tels que France Télévisions considèrent qu'il faut les laisser décider seuls des réformes à mener. J'évoquerai à titre d'exemple les filiales créées par France Télévisions sur le cinéma, l'une au sein de France 2 et l'autre au sein de France 3, chacune comptant quelques agents. La simple fusion de ces deux entités semble compliquée et il faudrait leur laisser deux à trois ans pour y parvenir.

Je m'avoue assez désabusé sur ces questions de réforme annoncée qui n'a jamais lieu. Je me sens donc partagé quant à l'avis à donner sur les crédits du compte de concours financiers (CCF). D'un côté, il faut bien que l'audiovisuel public vive et je serais donc tenté de me dire favorable, à condition que l'État s'engage à réformer. D'un autre côté, je serais tenté d'exercer une certaine pression. Pour résumer, je ne suis pas enthousiaste et ne formulerai pas un oui clair et massif.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».** – Le budget 2023 est forcément un budget de *statu quo* et de transition puisque le Président de la République a dynamité la contribution à l'audiovisuel public. Je souligne toutefois que je n'ai vu personne, ni à Paris ni sur le territoire national, manifester pour payer sa redevance de 138 euros...

Demain, je proposerai à la commission de la culture un avis favorable sur les crédits du CCF. D'abord, parce qu'il n'y a pas eu de remise en cause de l'existence de ce CCF, même si la source de financement a changé. Le problème qui se pose relève d'une question de technique et de législation fiscale. En effet, des entreprises qui n'étaient pas assujetties à la TVA le sont maintenant et pour d'autres il s'agit du contraire.

De plus, la taxe sur les salaires implique une charge très importante, qui représente 42,6 millions d'euros pour toutes les structures de l'audiovisuel public. Enfin, la question de la compensation de l'inflation et du niveau de cette compensation se pose, mais cela touche l'ensemble du budget 2023.

En ce qui concerne la partie des taxes sur les salaires et la TVA, des équilibres ont été trouvés et le Gouvernement s'est montré assez magnanime ; le compte y est. En revanche, l'évaluation de l'inflation semble insuffisante. A ce bémol près, il s'agit d'un budget qui s'inscrit dans la continuité, malgré la légère augmentation de 3 %, qui s'explique en raison des problèmes fiscaux posés.

Les cinq structures de l'audiovisuel public se retrouvent dans le vide, puisqu'on leur demande une projection alors qu'elles n'ont aucune visibilité en l'absence de réforme. Ainsi, nous prévoyons qu'il y aura début décembre un avenant aux COM pour 2023, qui là aussi relève du bricolage. Cependant, nous aurons d'autres occasions de mettre la pression sur le Gouvernement pour qu'une réforme voie le jour. Si l'année prochaine il n'y a toujours pas de réforme, nous préconiserons un avis différent mais il serait mal venu aujourd'hui, alors que ces structures sont dans l'incertitude, que le Sénat envoie un signe négatif. De plus, le rapport que nous avons remis conjointement au moins de juin a acté certaines choses, notamment le rapprochement entre les structures de l'audiovisuel public. Le moment où chacun aura compris l'importance de ces sujets se rapproche.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Je ne comprends pas que le Gouvernement ne veuille pas faire de réforme. En effet, nous ne pourrions avoir recours au financement par les parts de TVA que jusqu'en 2024. Il faut donc que quelque chose advienne !

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je voudrais évoquer la question du financement du cinéma français, qui semble relativement préoccupante. En effet, la dépense fiscale est élevée et différents acteurs tels que les collectivités ou le secteur privé doivent participer. Il faudrait s'interroger sur ce modèle au regard des évolutions du cinéma.

Par ailleurs, je voulais poser une question à laquelle Roger Karoutchi a répondu, sur les perspectives de réforme de l'audiovisuel public. Celle-ci est donc remise à une date butoir de 2025 et je suis assez inquiet. De plus, la manière dont il a été mis fin à la redevance audiovisuelle et aux engagements pris, y compris devant la représentation nationale, ne semble pas très convenable.

**M. Michel Canévet.** – Monsieur Karoutchi, vous évoquiez la révolution numérique de la presse et l'impact carbone de la distribution journaux. Dans votre esprit, faudrait-il supprimer totalement le support papier ? Cela serait à mon avis regrettable. D'abord parce que certains de nos concitoyens aiment l'utiliser. Par ailleurs, en Bretagne, les journaux sont récupérés par les écoles, qui collectent ainsi de l'argent, avant d'être transformés en ouate de cellulose, qui sert d'isolant thermique pour nos habitations. Je ne voudrais pas que cette filière économique soit mise en péril...

**M. Jean-Claude Requier.** – Ma question concerne la publicité sur France Télévisions. Normalement, après 20 heures, il ne devrait pas y en avoir. Cependant, après le journal télévisé, on assiste à quarante-cinq minutes de petits bouts de séquences entrecoupés par des parrainages publicitaires et cette plage s'étend de plus en plus. Comme cela est-il permis ?

**M. Jérôme Bascher.** – Quel est le manque à gagner entraîné par l'absence de publicité sur les chaînes publiques ?

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – D'abord, en ce qui concerne la réforme de l'audiovisuel, je n'y crois plus. Rien ne sera fait et, comme en 2024 nous ne pourrons plus avoir recours à la TVA, nous bricolerons ! La réforme ne semble se profiler nulle part, ni dans les chaînes ni au Gouvernement. En effet, personne ne veut se poser la question du périmètre de l'audiovisuel public, car elle pourrait avoir des conséquences et remettre en cause les missions comme le nombre de chaînes.

Je ne suis pas favorable à la disparition du support papier. Toutefois, les jeunes n'achètent plus de journaux et lisent la presse sur leur téléphone. Mais les aides à la presse visent principalement la presse papier et très peu le numérique.

Sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, la publicité a été supprimée après 20 heures sur les chaînes publiques : l'objectif était que les programmes puissent commencer à 20 h 30. Mais aujourd'hui, ils commencent à 21h10 voire plus tard ! Comme la loi permet des parrainages publicitaires, les chaînes enchaînent la diffusion de petits programmes courts parrainés par des annonceurs et les films ne commencent qu'après ; c'est pourquoi nous avons proposé avec Jean-Raymond Hugonet de supprimer tout parrainage publicitaire après 20 h 30. Le service public ne doit pas dépendre de l'audimat et donc de la publicité. Pour France Télévisions, les recettes publicitaires s'élèvent à 381 millions d'euros dont 97 millions d'euros au titre des parrainages ; pour Radio France, les recettes publicitaires s'élèvent à 60 millions, dont 6 millions au titre de parrainages, c'est considérable. Si nous avons procédé à une réforme de l'audiovisuel public en redéfinissant le périmètre des missions, nous n'en serions pas là.

J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livres et industries culturelles » et un avis de sagesse positive pour l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Médias, livres et industries culturelles ».*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».*

*La réunion est close à 18 h 55.*

**Mercredi 16 novembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2023 –Articles 10 octodécies, 14 ter, 16 et 18, précédemment examinés et réservés, et première partie – Vote et position de la commission**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous commençons nos travaux par le vote sur les articles 10 octodécies, 14 ter, 16 et 18, précédemment examinés et réservés, et par le vote de la commission sur la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

**EXAMEN DES ARTICLES (PRÉCÉDEMMENT RÉSERVÉS)**

**Article 10 octodécies (précédemment réservé)**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – L'amendement **I-945** concerne le droit de visite des douanes. Il vise à répondre aux objections du Conseil constitutionnel dans sa décision de non-conformité à la Constitution des dispositions relatives au droit de visite et à prendre en compte la jurisprudence antérieure de la Cour de cassation pour proposer une réécriture de l'article 60 du code des douanes, applicable au plus tard le 31 août 2023. Alors que ces dispositions n'ont pas été modifiées depuis 1948, il a fallu trouver un juste équilibre entre les missions des douanes et la protection des libertés individuelles. Rétablir le droit de visite est très important pour les douaniers qui, sans cela, ne seraient plus en mesure de réaliser toutes leurs missions.

**M. Claude Raynal, président.** – Compte tenu de sa nature, j'imagine que l'amendement a fait l'objet d'un échange avec le Gouvernement.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le Gouvernement souhaite agir par ordonnance, alors que je considère que le Parlement ne peut totalement se dessaisir d'un sujet touchant aux libertés fondamentales.

*L'amendement **I-945** est adopté.*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – L'amendement **I-946** modifie les délais prévus dans le cadre de la demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour tirer les conséquences de la réécriture de l'article 60 du code des douanes, relatif au droit de visite. L'amendement propose de ramener de huit mois à six mois le délai d'habilitation du Gouvernement et de quatre mois à deux mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification. Ainsi, le Parlement pourra examiner les mesures adoptées par ordonnance dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024.

*L'amendement **I-946** est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 10 octodécies, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

**Article 14 ter (précédemment réservé)**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – L'amendement **I-981** vise à élargir et simplifier le dispositif « filet de sécurité » pour les collectivités territoriales confrontées à la hausse des prix énergétiques. Malgré les incertitudes qui entourent toujours l'évolution des dépenses d'énergie, les travaux de cette semaine m'ont permis d'affiner le diagnostic de la situation.

Le filet de sécurité proposé par le Gouvernement apparaît trop complexe. Il n'est pas non plus à la hauteur des enjeux, dans la mesure où il écarte d'emblée 40 % des collectivités territoriales. Par ailleurs, il s'inscrit en complémentarité avec le dispositif « amortisseur électricité » prévu dans le cadre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; ce dernier doit bénéficier aux collectivités territoriales à hauteur de 1 milliard d'euros. Pour mémoire, ce second dispositif consiste en une prise en charge partielle par l'État des dépenses d'électricité comprise entre 325 et 800 euros par mégawatts-heure (MWh).

Si l'« amortisseur » ne ralentit pas suffisamment la chute, le filet de sécurité viendra compléter ; il portera sur l'ensemble des dépenses énergétiques.

L'amendement **I-981** vise à supprimer tous les critères sans lien direct avec la hausse des dépenses énergétiques, ce qui exclut le potentiel financier et la perte d'épargne brute dont les critères, comme on l'a vu en examinant la première fois le dispositif « filet de sécurité », sont discriminants.

Le modèle de calcul de la dotation proposée me paraît équilibré dans son principe. Il met en relation la hausse des dépenses d'énergie et la hausse des recettes de fonctionnement, qui peuvent intervenir de deux manières : par la revalorisation des bases et par la dynamique de la TVA. De mon point de vue, il est donc légitime que ces effets de l'inflation sur les recettes puissent contribuer à absorber les effets négatifs sur les dépenses.

Pour autant, le calibrage proposé par le dispositif initial ne me semble pas optimal. Le pourcentage de la hausse des recettes de fonctionnement, au-delà duquel la hausse des dépenses d'énergie serait prise en charge, est actuellement fixé à 60 %, ce qui me paraît trop élevé. L'amendement propose d'abaisser le seuil à 40 % ; cela me semble mieux correspondre à la part des dépenses d'énergie dans la hausse des dépenses totales.

Enfin, le dispositif proposé par le Gouvernement ne prévoit aucun mécanisme d'acompte. Cela voudrait dire que la dotation ne serait versée qu'en 2024 ; en conséquence, il est proposé qu'un acompte soit versé avant le 30 septembre 2023, avec le règlement du solde en 2024. Je propose que le solde soit versé avant le 1<sup>er</sup> août 2024. La date limite d'examen et d'adoption des comptes administratifs est fixée le 30 juin ; on laisserait donc un mois supplémentaire aux collectivités, sachant que l'écrasante majorité d'entre elles délibère et vote les comptes administratifs plus tôt.

Ainsi, le dispositif me paraît à la fois clair et juste. Toute collectivité ou tout groupement dont le montant de la hausse des dépenses d'énergie en 2023, après application de l'« amortisseur » sur leurs charges d'électricité, dépasserait un montant égal à 40 % de la hausse de ses recettes de fonctionnement, bénéficierait d'une prise en charge par l'État de la moitié de cet excédent.

**M. Claude Raynal, président.** – C’est un amendement plus complexe, avec beaucoup de choses à intégrer. La question de l’épargne brute, par exemple, est un problème compliqué ; certaines collectivités qui ont beaucoup d’épargne brute, car elles ont beaucoup d’amortissements et beaucoup investi, sont pénalisées par la prise en compte de la baisse ; *a contrario*, celles qui ont une petite épargne brute sont avantagées par le dispositif figurant actuellement dans le texte ; il est donc absolument nécessaire de revenir dessus.

Le mécanisme proposé demande du temps pour bien le comprendre. Tout en faisant confiance au rapporteur général, je serai plutôt prudent et, à titre personnel, je m’abstiendrai.

**M. Marc Laménie.** – De manière à évaluer l’impact et le montant que cela peut représenter, a-t-on une idée du nombre de collectivités territoriales concernées ?

**M. Michel Canévet.** – Cet amendement a le mérite de simplifier le dispositif qui, en effet, semble trop complexe pour l’ensemble des collectivités.

On considère l’électricité et le chauffage urbain comme dépenses d’énergie. Qu’en est-il des autres formes d’énergie ? Je pense au gaz, au bois, aux pellets, voire au fioul, car un certain nombre de collectivités ont fait le choix de s’approvisionner de façon différente.

Le dispositif concerne les communes et les groupements de communes. Qu’en est-il pour les départements et les régions ? Je pense notamment, pour ces deux types de collectivités, aux établissements scolaires.

**M. Arnaud Bazin.** – Le dispositif « amortisseur électricité » ne résout pas la question du chauffage pour la plupart des collectivités ; le filet de sécurité est donc absolument indispensable, dans la version proposée par le rapporteur général, bien meilleure que celle du Gouvernement.

Ma question porte sur les budgets des collectivités pour l’année prochaine. Cette recette, qui sera complète l’année suivante, peut-elle être inscrite au budget ? La question de l’équilibre des budgets se pose.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je salue la simplification du dispositif, l’exclusion de l’épargne brute, ainsi que la volonté de se recentrer sur les dépenses d’énergie et de rapprocher le premier versement. À ce stade, tout en restant vigilant, merci au rapporteur général d’ouvrir le jeu.

**M. Claude Raynal, président.** – Combien cela va-t-il coûter ? L’enveloppe risque d’augmenter sensiblement, on ne doit plus être dans la fourchette du milliard d’euros.

**Mme Isabelle Briquet.** – Je reconnais des évolutions, notamment concernant le potentiel financier. Même si elles étaient en bonne santé financière, le niveau des hausses d’énergie a plongé dans le rouge beaucoup de collectivités. Pour autant, le mécanisme doit être regardé de plus près. *L’a priori* est plutôt positif, mais on réserve notre vote en attendant une étude plus approfondie.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Combien de collectivités pourraient être concernées par les deux dispositifs ? Ma crainte est que certaines soient concernées par les deux dispositifs, et d’autres par aucun.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – J’ai essayé de faire plus simple et plus clair. Je reste à l’écoute pour d’éventuels ajustements. Mon souhait est que l’on demeure dans la logique du premier projet de loi de finances rectificative (PLFR1) pour établir la position du Sénat, en recueillant la plus forte adhésion. C’est aussi, me semble-t-il, un message important que le Sénat doit envoyer à l’opinion et au Gouvernement sur un sujet qui sera, à n’en pas douter, le sujet de préoccupation principal de nos concitoyens dans les semaines et les mois à venir. Il s’agit d’être au rendez-vous, en proposant des dépenses ciblées et efficaces.

Après l’« amortisseur électricité », le filet de sécurité s’adresse à toutes les collectivités locales et concerne toutes les énergies. Il est difficile de connaître le nombre de communes concernées ; certaines sont éligibles au tarif réglementé, mais les autres, à une écrasante majorité, vont en bénéficier. Un certain nombre de collectivités pourront, en effet, bénéficier des deux dispositifs, notamment les collectivités exerçant des fonctions de centralité, ce qui me paraît assez logique.

Dans l’évaluation à laquelle nous avons procédé, le coût serait de l’ordre de 2 milliards d’euros. Le Gouvernement a ouvert une enveloppe de 1,5 milliard d’euros. Tout cela va également dépendre de l’évolution du prix des énergies et des contrats souscrits ; on l’a vu notamment avec le prix du gaz, qui a beaucoup fluctué. Dans un contexte de forte augmentation, le coût pourrait être plus élevé ; si tel est le cas, des ajustements seront sans doute nécessaires dans le cadre du PLFR de l’été.

Notre message vise aujourd’hui à rassurer les collectivités, à leur donner de la lisibilité et de la visibilité. Dans le même temps, un certain nombre de collectivités s’efforcent de rationaliser les dépenses d’énergie ; on a pu le constater dans certains endroits avec la gestion de l’éclairage public, du chauffage des bâtiments et parfois des piscines.

C’est un message fort en direction des Français, des collectivités et du Gouvernement pour accélérer sur la transition énergétique, notamment concernant le patrimoine bâti. Pendant des années, on a tiré la sonnette d’alarme ; on nous a répondu par des sourires convenus et en mettant insuffisamment de moyens. Il s’agit de mettre à niveau nos bâtiments publics et privés, cela doit être l’ambition de la prochaine décennie. Pour cela, il convient de définir des priorités en partant de l’expertise des territoires. Au regard de leurs compétences sur le patrimoine et les enjeux d’énergie, il y aura une complémentarité entre le bloc communal et les régions.

Dans le dispositif du PLFR1, ce ne sont pas les meilleurs gestionnaires qui ont bénéficié de soutien. Il faut donc que l’on cesse de ne pas récompenser les bons élèves, car cela laisse des traces dans l’opinion publique.

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Ces dispositifs sont très complexes pour les petites communes. Ne reviendrait-il pas aux services déconcentrés de l’État d’aller vers elles ?

**M. Claude Raynal, président.** – Pourquoi verser un acompte avant le 30 septembre 2023 ? La date me paraît lointaine. À moins qu’une raison administrative ne rende la chose impossible, pourquoi ne pas le fixer au 31 mars ?

**M. Daniel Breuiller.** – Si la quasi-totalité des collectivités est éligible à ce nouveau dispositif, pourquoi ne pas exprimer les choses plus simplement en disant que toutes les collectivités sont éligibles à une compensation ?



**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous disons la « quasi-totalité » des collectivités, car il faut tenir compte de l'évolution des recettes. Comme toujours, nous aurons des cas particuliers, avec quelques recettes dynamiques comme la TVA et une revalorisation des bases qui correspond à un amortisseur. Le dispositif « amortisseur électricité » s'applique, lui, selon un principe d'automaticité.

J'ai proposé le 30 septembre 2023, car cela permet de voir la trajectoire tendancielle et il est plus facile ensuite, pour la direction départementale des finances publiques (DDFiP), de déclencher le mécanisme de l'acompte. Il faut aussi prévenir le risque que certaines communes se retrouvent à procéder à un remboursement de l'acompte si finalement l'aide ne leur est pas octroyée à la hauteur estimée, même pour de petites sommes, et nous aurons encore dans la presse des articles sur l'État inconséquent, la technocratie...

Aurons-nous, dès le 31 mars, une vision suffisamment claire de la trajectoire ? Je n'en suis pas sûr, mais le débat reste ouvert. Je propose que l'on essaie de convenir d'une date en recueillant les avis de tous.

**M. Claude Raynal, président.** – Je rappelle que l'amendement **I-981** est légèrement modifié ; la différence entre le montant et l'acompte sera versée avant le 1<sup>er</sup> août 2024, et non avant le 30 juin.

*L'amendement **I-981**, ainsi modifié, est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 14 ter, sous réserve de l'adoption de son amendement.*

#### **Article 16 (précédemment réservé)**

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 16.*

#### **Article 18 (précédemment réservé)**

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 18.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2023, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 42 bis à 42 quater) et 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 », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal.** – Nous poursuivons nos travaux avec trois rapports qui relèvent de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Je salue la présence

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Nous allons d'abord examiner le rapport de Christine Lavarde.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) ».** – Cette année, je suis également en situation de déport temporaire concernant l'Agence de la transition écologique (Ademe). Tous les propos sur l'Ademe sont l'œuvre du rapporteur général.

Je commence par l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Lorsque le rapporteur général avait présenté l'évolution des crédits des missions entre le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 et le PLF pour 2023, seules deux missions voyaient leurs crédits diminuer, et la mission « Écologie, développement et mobilité durables » était l'une des deux. C'était vrai le 26 septembre dernier ; mais si l'on prend en compte tous les ajouts et les ouvertures de crédits considérées comme adoptées *via* l'article 49-3 de la Constitution, nous observons une hausse des crédits dans le texte présenté.

Le budget est en phase de prospective, de discussion sempiternelle. Le 20 octobre dernier, s'est tenue la concertation nationale sur le mix énergétique. En parallèle, la Commission nationale du débat public (CNDP) a organisé un débat sur la relance du nucléaire alors même que nous avons déjà eu onze débats sur le sujet depuis 2004. Le 21 octobre, nous avons assisté à la présentation du volet « Climat et biodiversité » du Conseil national de la refondation (CNR), puis à celle de la programmation de planification de « France nation verte » avec, de nouveau, l'ouverture d'une concertation. Il y a donc encore beaucoup de flou.

Le programme 380 concerne le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires qui, d'après le Gouvernement, serait mis à disposition des collectivités locales afin de mettre en place et de financer des projets de transition écologique et énergétique. Ce programme est, à mes yeux, un recyclage de crédits qui existaient déjà auparavant ; ceux-ci étaient principalement portés par le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ». On observe très peu d'actions nouvelles et surtout très peu de crédits directement à la main des collectivités. Certes, la gestion est un peu plus décentralisée, et elle sera non plus sous la responsabilité de l'administration centrale, mais sous celle des préfetures ; mais en dehors de cela, il n'y a pas beaucoup de changements.

Nous avons peu de visibilité sur la ventilation des 1,5 milliard de crédits du fonds vert. Ceux-ci ont été abondés de 500 millions d'euros par l'Assemblée nationale, sachant que, sur cette somme, il faut compter 350 millions d'euros annoncés en compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023.

Pour savoir comment les crédits vont être dispensés, il faut lire le journal. On trouve trois mesures un peu nouvelles : la rénovation des parcs de luminaire d'éclairage public ; l'appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents – à savoir, les crues, les avalanches, les chutes de blocs, sachant que l'on trouvait déjà des dépenses liées aux avalanches dans le fonds Barnier ; et enfin, la politique de renaturation des villes, réalisée avec l'appui des ingénieries du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et de l'Ademe, et dotée d'une

enveloppe significative – 500 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) sur cinq ans, dont 400 millions d’euros dans le cadre du fonds vert.

Pour le reste, cela relève soit du programme 181 « Préventions des risques » – avec des actions déjà plus ou moins couvertes par le fonds Barnier et toutes les mesures d’économie circulaire –, soit du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » – avec notamment la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), les aires marines protégées, les parcs naturels et autres.

Il aurait été plus pertinent de venir abonder les bonnes lignes budgétaires dans les programmes 181 et 113, plutôt que d’avoir un tel saucissonnage, qui rend l’analyse plus compliquée.

Concernant le programme 113, l’augmentation des crédits s’élève à 30,4 millions d’euros par rapport à 2022. Pour l’essentiel, cette augmentation permet d’accroître la subvention de l’Agence française pour la biodiversité (AFB), de couvrir l’augmentation du point d’indice et d’allouer des crédits – à hauteur de 2,5 millions d’euros – à l’Office national des forêts (ONF) pour le financement de missions d’intérêt général. En revanche, le point d’indice n’est pas pris en compte pour les parcs naturels régionaux.

Dans le cadre du programme 181, nous poursuivons notre contrôle sur le risque de retrait-gonflement des argiles, pour lequel le Gouvernement doit remettre un rapport afin de donner des perspectives sur les pistes de financement ; nous l’attendons encore.

L’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) connaît une augmentation de ses effectifs. Si l’on regarde jusqu’en 2027, la demande de l’opérateur ne sera pas satisfaite.

Le deuxième gros bloc concerne les programmes 345 et 174 liés à l’énergie. En 2023, le budget de l’État enregistrera 39 milliards d’euros de recettes exceptionnelles grâce aux énergies renouvelables : 19 milliards d’euros au titre de l’année 2023, auxquels s’ajoutent une révision de 17 milliards d’euros au titre de l’année 2022 ainsi qu’un reliquat de 2 milliards d’euros pour 2021.

Les 19 milliards d’euros pour 2023 proviennent des énergies renouvelables en métropole et du biométhane. En revanche, le coût de soutien augmente de manière assez classique dans les zones non interconnectées (ZNI), dans la mesure où elles fonctionnent majoritairement avec une production carbonée, le plus souvent des centrales au fioul ; sachant que le prix du fioul augmente, les coûts de production dans ces zones augmentent.

Le soutien s’arrêtant, le montant de la cogénération va diminuer. Ce sont les dernières installations, elles fonctionnent au gaz et, comme le prix du gaz augmente, le montant reste encore élevé.

Avec le dispositif des effacements, on retrouve un effet volume et un effet prix. Quand l’effacement se produit à un moment où l’électricité est chère, la contrepartie donnée à l’industriel est forcément plus élevée.

Les dispositifs sociaux augmentent. Pour rappel, ces dispositifs ne concernent plus que la prise en charge des frais de coupure et de remise en route de l’électricité et le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; le chèque énergie, par exemple, n’entre plus dans ce budget. Au total, au titre de l’année 2023, on arrive à 16,5 milliards de charges de service

public. À noter enfin que l'éolien terrestre concentre les deux tiers de ces recettes exceptionnelles.

Au cours du quinquennat précédent, on a supprimé le CAS « Transition énergétique » pour le budgétiser dans le cadre du programme 345. Dans les faits, on observe la reconstitution de ce CAS en 2023. Contre toute logique budgétaire, nous avons, au sein de la mission, une pré-affectation des recettes qui vient financer directement plusieurs dépenses : le « bouclier électricité » de 2022 ; le « bouclier électricité » de 2023 à hauteur de 25 milliards d'euros ; ou encore, le « bouclier gaz » à hauteur de 20 milliards d'euros. Au total, le coût des charges s'élève à 47 milliards d'euros. Ces charges sont incluses dans le programme 345, car elles se constatent sur la trésorerie des fournisseurs d'électricité et de gaz.

Ces 47 milliards d'euros de charges sont compensés par les 39 milliards d'euros présentés précédemment. Cela donne une différence d'un peu moins de 9 milliards d'euros pour les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs qui figurent à l'action n° 17 du programme.

Tout cela, encore une fois, manque de lisibilité et de transparence. Si l'on regarde la maquette budgétaire telle qu'elle est présentée dans le projet annuel de performances (PAP), on ne trouve pas un euro pour les énergies renouvelables en raison de l'effet prix. Quant aux « boucliers énergie », ils coûtent en réalité 47 milliards d'euros et non 9 milliards comme annoncé dans l'action n° 17 – c'est cela que l'on doit dire aux consommateurs.

Par ailleurs, certains coûts des dispositifs de soutien ne figurent pas dans le programme, je pense notamment à la baisse du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) qui coûte 8 milliards d'euros à EDF.

Il y a une articulation entre le dispositif « filet de sécurité » présenté par le rapporteur général et les deux dispositifs couverts par l'article 42 *ter*. Le « bouclier tarifaire », qui existait déjà en 2022, se prolongera en 2023 pour toutes les communes avec moins de 10 emplois et disposant de moins de 2 millions d'euros de budget ; ce « bouclier tarifaire » s'applique aussi aux particuliers et aux petites entreprises. En 2022, il est venu « caper » la hausse de l'électricité à 4 % et, en 2023, il viendra la « caper » à 15 %.

À ce « bouclier tarifaire », on adjoint un dispositif « d'amortisseur » qui concerne les communes et les entreprises anciennement éligibles au tarif jaune. Le dispositif interviendra dès que le prix payé sur le contrat dépassera les 325 euros par MWh et jusqu'à 800 euros par MWh ; dans ce cadre, les fournisseurs appliqueront une réduction de 25 % de la différence. À titre d'exemple, si le prix s'élève à 800 euros par MWh, la commune bénéficiera d'une remise de 125 euros.

Vient ensuite le dispositif « filet de sécurité », introduit lors du PLFR de juillet pour l'année 2022 et décrit précédemment par le rapporteur général. Il est prorogé en 2023, avec une ouverture de crédits plus importante, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Pour évoquer les programmes 174 et 345, on a essayé de regrouper tous les mécanismes mis en place en 2022 puis en 2023 pour venir atténuer la hausse du coût des énergies. En raison des effets d'annonce, nous ne sommes pas encore en mesure de chiffrer certains dispositifs. Ce matin encore, j'apprenais une nouvelle mobilisation de crédits pour 2023 de 1,5 milliard d'euros, concernant un dispositif « gros rouleurs » dont nous n'avons aucune trace. Sera-t-elle imputée sur le programme 174 comme ce fut le cas pour la remise

carburant mise en œuvre en 2022 ? On en saura peut-être davantage d'ici au 2 décembre, date d'examen de la mission en séance publique.

Je ne reviens pas sur le « bouclier électricité », ni sur le « bouclier gaz » et le « chèque énergie ». Dans la panoplie des mesures mises en œuvre, on retrouve également le nouveau dispositif « d'amortisseur », ainsi que les dispositifs de soutien au changement de véhicules. Jean-Louis Borloo indiquait hier encore que Christophe Béchu, l'actuel ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, serait le ministre qui ferait le plus pour la protection du pouvoir d'achat des Français ; cela revient bien à dire que les crédits de son action sont des mesures de pouvoir d'achat.

Sur la rénovation thermique des bâtiments, MaPrimeRénov' finance à 86 % des travaux de rénovation mono-gestes, qui consistent à ne faire qu'une seule opération de rénovation, le plus souvent changer le chauffage. En termes de besoins calorifiques et énergétiques de l'habitation, ça ne change rien. Une véritable rénovation ne peut être que globale et doit venir diminuer le besoin en énergie des logements. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement qui corrige la maquette du programme 174 en ajoutant un nouvel indicateur. Il faut arrêter de se gargariser, comme l'a fait encore récemment le Président de la République dans une vidéo, en disant que l'on comptait des milliers de dossiers de demandes de prime ; une prime pour changer une chaudière, ce n'est pas une rénovation. Quand on parle de rénovation globale, on descend en dessous des 10 000 dossiers déposés.

Toujours concernant le changement de véhicules, j'entends dire, avec l'augmentation des prix à la pompe, que rouler électrique coûterait moins cher. Aujourd'hui, on déverse des milliards d'euros pour soutenir une industrie qui n'est pas la nôtre. Ainsi, 80 % des véhicules aidés par le bonus et la prime à la conversion en 2022 sont produits à l'étranger. Je trouve cela choquant, alors qu'on ne cesse de parler de souveraineté industrielle. Les constructeurs de notre pays sont en train de changer leur chaîne de production afin de pouvoir produire des véhicules avec un bilan carbone beaucoup plus faible que s'ils étaient produits en Chine, dans des usines fonctionnant au charbon et selon des critères d'extraction des matières différents des nôtres.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un autre amendement, venant réduire de 500 millions d'euros les crédits affectés au bonus et à la prime à la conversion. L'idée est d'envoyer un signal, en disant que notre industrie sera prête fin 2023, début 2024. Attendons d'avoir ces véhicules produits chez nous qui seront de meilleure qualité ; en effet, avec les véhicules produits en Chine, la batterie s'épuise rapidement.

J'ai déposé également un amendement concernant le programme 345. Pour la première fois, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a effectué une réévaluation complète des charges de service public. Dans sa délibération, elle indique deux actions pour lesquelles les crédits ne seront pas versés en 2023 ; je préfère les annuler directement, plutôt que d'avoir des reports ou des crédits non consommés en fin d'exercice.

De manière exceptionnelle également, l'article 42 *ter* prévoit que la CRE pourra faire, si besoin, autant d'actualisations des charges de service public en cours d'exercice, de manière à ce que les fournisseurs puissent bénéficier sans retard des mécanismes de compensation de ces charges. Pour certains fournisseurs – je pense notamment aux petites entreprises locales de distribution (ELD) –, l'impact sur la trésorerie de ces différents dispositifs présentés peut être important.

**M. Claude Raynal, président.** – Je souhaite évoquer les 39 milliards d’euros des contrats liés aux énergies renouvelables, dont 19 milliards d’euros pour l’année 2023. Il m’a semblé comprendre que certains producteurs remettaient en cause ces contrats de soutien public. Est-ce une rumeur ? Une certitude ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – On a déjà pu observer des évolutions entre l’« amortisseur » initialement annoncé par le Gouvernement et les éléments en cours d’élaboration transmis lundi soir par le ministre Gabriel Attal ; en plus de cela, le sujet interviendra en deuxième partie du PLF. Nous avons un véritable problème de transparence des informations à l’endroit de la représentation nationale. Le Gouvernement doit faire plus d’efforts, il y a encore trop d’incertitudes. Il est difficile de s’y retrouver pour ensuite en expliquer clairement les enjeux à l’opinion. Si l’on pouvait disposer d’un seul dispositif pour les dépenses énergétiques, ce serait plus simple à comprendre.

Parmi les dispositifs votés pour faciliter le transport et la prise en charge des déplacements domicile – travail des salariés dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022, je serais curieux de savoir ceux qui ont déjà été mis en œuvre. Je soupçonne que, pour certains, le résultat n’est pas au rendez-vous. Je crains les conséquences d’un manque de lisibilité et d’efficacité dû à l’empilement de tant de mesures.

**M. Jean-François Rapin.** – L’argent semble couler à flots, on ne sait pas toujours d’où il vient. Mais nous savons très bien que la charge de la dette va augmenter.

Frans Timmermans, le vice-président de la Commission européenne (CE) chargé du pacte vert, a annoncé lors de la COP 27 que l’objectif de réduction des émissions carbone de l’Union européenne (UE) n’était plus de 55 %, mais de 57 % ; sans doute a-t-il la certitude que des engagements seront pris en ce sens. Il s’agit de rester vigilant ; ce que l’on décide aujourd’hui en matière de soutien est sans doute dérisoire au regard de ce qui nous sera demandé demain. Si les objectifs sont révisés à la hausse de 2 % tous les ans, cela va être compliqué de suivre.

Je souhaite évoquer l’articulation de tous ces chiffres avec les contrats de projet. Au cœur de tout cela, il y a les régions. Va-t-on établir des contrats de projet sur les bases d’un budget tel qu’il est établi aujourd’hui, avec des chiffres nationalement évalués ? Ou bien va-t-on avoir, sur des crédits territoriaux, une révision des contrats de projet ? L’adoubement des régions va être essentiel.

Élisabeth Borne a annoncé 100 millions d’euros supplémentaires pour les agences de l’eau. Là encore, un éclaircissement est nécessaire. Est-ce de l’investissement sur le réseau ? De la stratégie de préservation de l’eau ? De la création de ressources ?

Je suis surpris par la stabilité des crédits consacrés à la prévention des risques. Il y a eu de fortes annonces ministérielles, notamment sur l’érosion côtière, qui ne s’accompagnent d’aucune ligne budgétaire spécifique ; et l’on ignore, encore une fois, comment les collectivités vont pouvoir trouver les crédits.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage la question posée sur les contrats de soutien public à la production d’énergies renouvelables. Quand on bénéficie de l’aide de l’État, on les maintient ; et quand on doit reverser quelque chose, on les dénonce.

On dénombre 26 dispositifs pour atténuer le coût des énergies, soit 115 milliards d'euros dépensés sur deux ans. Pour les collectivités et les petites et moyennes entreprises (PME), le montant n'est que de 3 milliards d'euros.

Que fait-on aujourd'hui pour investir dans la production d'énergie « décarbonée » ? On ne voit rien venir sur le sujet, et cela m'inquiète.

Dernière question : ceux qui bénéficieront de l'« amortisseur » pourront-ils également bénéficier du filet de sécurité ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Oui.

**M. Christian Bilhac.** – L'important n'est pas d'aider la consommation, mais de la réduire. L'effort n'est pas suffisant pour arriver à supprimer les passoires thermiques.

Des entreprises, souvent d'Europe de l'Est, arrachent des marchés en insistant auprès des gens, notamment les personnes âgées ; leur travail est loin d'être parfait, mais les services de l'État ne vont pas vérifier le chantier sur place et se contentent de rapports bien rédigés. Ainsi vient-on embêter le petit artisan français pour un rapport mal rédigé, ce qui le décourage. Aujourd'hui, les artisans préfèrent ne plus répondre aux critères du label « reconnu garant de l'environnement » (RGE), et c'est un vrai problème.

À la suite des offres alléchantes de certains fournisseurs, beaucoup de collectivités ont voulu sortir du tarif réglementé ; c'est ce que j'appelle jouer au casino. On a déjà connu cela avec les fameux prêts structurés, devenus les emprunts toxiques. Doit-on continuer d'assurer ceux qui jouent au casino ?

Dans le milieu rural, beaucoup de gens n'ont pas de fournisseur de gaz ; ils ont des bouteilles ou des citernes. Vont-ils payer le gaz au même prix que ceux qui bénéficient du réseau ?

Enfin, on a évoqué le chiffre de 115 milliards d'euros. Je doute que le prix de l'énergie redescende beaucoup et m'interroge donc sur la pérennité de la mesure. On parle de deux ans, mais cela ne va-t-il pas durer davantage ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Ma première remarque porte sur le programme 174. C'est un défaut très français de se plaindre que 80 % des véhicules électriques sont produits à l'étranger. Les Chinois ont lancé leur production il y a désormais vingt ans, et l'on mesure tout ce que nous n'avons pas fait ces vingt dernières années. Il ne faut pas non plus être condescendant avec les constructeurs chinois ; contrairement à ce que vous pouvez dire, ils savent faire aussi de la qualité ; les batteries sont garanties huit ans.

En revanche, je salue l'effort de clarification et partage votre perplexité quant au recyclage d'un certain nombre de crédits.

**M. Didier Rambaud.** – Concernant le « bouclier tarifaire », je demande un éclaircissement pour les petites communes, celles ayant moins de 10 emplois. S'agit-il de 10 ETP ou de 10 salariés ?

**M. Michel Canévet.** – Lors de la première loi de finances rectificative (LFR) pour 2022, le groupe de l'Union centriste avait proposé de concentrer l'aide au carburant sur les déplacements domicile-travail. Cela aurait permis de débloquer un certain nombre de

moyens en faveur de ceux qui en ont véritablement besoin. Sur ce sujet, on est aujourd'hui dans l'impasse.

Les crédits prévus pour le programme 380 – 2 milliards d'euros – sont-ils dédiés à l'année 2023 ou engagés sur une période plus large ?

**M. Daniel Breuiller.** – On assiste clairement à un recyclage de crédits, cela s'apparente parfois à du bonneteau. Quand on annonce un fonds vert pour les collectivités à hauteur de 2 milliards d'euros, il est bon de savoir si 2 milliards nouveaux vont venir en appui des politiques publiques.

Ma deuxième remarque porte sur les 47 milliards d'euros dédiés aux « boucliers ». On apporte des réponses ponctuelles à des problèmes systémiques ; cela ne peut pas marcher, d'autant que le dispositif n'est pas ciblé. On engage ainsi 47 milliards d'euros à fonds perdu, y compris pour subventionner les week-ends en SUV, alors qu'il s'agit de protéger les gens n'ayant pas d'autre choix que de prendre leur véhicule pour se déplacer.

On va interdire à la location des passoires thermiques et l'on est incapable d'isoler des logements, alors que l'on y gagnerait en indépendance énergétique. Il faut commencer par isoler plutôt que de subventionner le chauffage au gaz et en extérieur, sans donner le confort thermique aux gens et en leur faisant dépenser encore de l'argent. Avec les 2,5 milliards d'euros pour MaPrimeRénov' et les 47 milliards d'euros pour le « bouclier », il y a un vrai problème ; la proportion des chiffres illustre l'importance de l'erreur.

**M. Albéric de Montgolfier.** – S'agissant du dispositif MaPrimeRénov', on peut s'étonner du fait que seulement 2 100 logements aient pu profiter du dispositif « passoire thermique » malgré des crédits importants, avec plus de 2 milliards de crédits de paiement (CP). S'agit-il d'un problème budgétaire ou administratif, éventuellement lié aux conditions d'éligibilité ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Il faut savoir que les 100 millions d'euros annoncés par la Première ministre Élisabeth Borne procèdent d'une forme de recyclage. Elle a en réalité autorisé les agences de l'eau à prélever cette somme sur leur trésorerie.

S'agissant des conditions d'éligibilité des collectivités aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) et donc au dispositif de bouclier tarifaire, le site internet *ecologie.gouv.fr* indique que les tarifs réglementés de vente sont réservés aux consommateurs qui emploient moins de dix personnes. Or il existe des emplois saisonniers qui, s'ils sont cumulés, peuvent correspondre à quinze ETP. Si l'on s'en tient à la logique des PAP, il s'agit d'ETP, mais cette question nécessite un éclaircissement.

Au sujet de l'amortisseur, nous savons que les 3 milliards d'euros annoncés seront complétés par le Gouvernement, car les établissements médico-sociaux ne sont notamment pas couverts. Il est complexe de calculer le bénéfice réel des collectivités, puisque certaines bénéficieront du bouclier tarifaire et d'autres de l'amortisseur. Nous ne saurons probablement jamais calculer exactement ces flux.

S'agissant des crédits de prévention des risques, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, est doté de crédits stables, si on exclue la fin de l'abondement exceptionnel pour les suites de la tempête Alex. Ces crédits suffisent



pour les risques « classiques », dont ne fait pas partie le risque retrait-gonflement des argiles. Le Gouvernement prévoit un dispositif à part, tant ce point représente un véritable enjeu. Les crédits consacrés à la lutte contre l'érosion côtière figurent dans le programme 380, bien que cette action soit déjà présente dans les programmes 181 et 362, avec l'action n° 2. Il en est de même pour les contrats de plan État-région (CPER) : nous savons gérer les politiques publiques à travers des finances organisées à une échelle centrale et à une échelle déconcentrée. Il s'agit donc surtout d'une volonté d'affichage.

Concernant les dispositifs de soutien autres que ceux qui concernent l'électricité et le gaz, je souligne que le coût du propane n'a augmenté que de 6 %, ce qui est sans commune mesure avec les hausses du prix des pellets de bois, du fioul domestique, de l'électricité ou du gaz naturel. Le coût du propane équivaut donc finalement au prix du fioul aidé tout en n'évoluant qu'au rythme que l'inflation générale. Un dispositif d'aide conjoncturel en faveur du gaz propane n'a pas de sens : les aides doivent se concentrer sur les produits qui augmentent vraiment.

S'agissant du coût des investissements décarbonés, il est regrettable que les efforts financiers ne visent pas le long terme, comme c'est le cas pour MaPrimeRénov'. Les crédits sont en majorité portés par le plan France 2030. Si a été créée cette année, au sein du programme 345, une action n° 18 appelée « soutien à l'hydrogène », elle est dotée de zéro euro de crédits ! Cela résume bien les investissements prévus à long terme.

En ce qui concerne MaPrimeRénov', le problème ne porte pas sur les crédits ou la complexité administrative. Les aides ne sont pas suffisamment orientées vers les rénovations globales. En outre les propriétaires bailleurs éligibles à MaPrimeRénov' se heurtent à des questions de seuils et d'aides si complexes qu'elles découragent la plupart des propriétaires à se lancer dans la rénovation pour des raisons économiques. Cette situation explique que seuls 2 100 dossiers aient pu bénéficier du dispositif. Il arrive même qu'aujourd'hui les fournisseurs d'énergies qui sont redevables au titre des certificats d'économies d'énergie (C2E) présentent des offres couplées aux particuliers.

Au sujet des contrats sur les énergies renouvelables (EnR), un article a été ajouté par le Gouvernement dans le cadre du recours à l'article 49-3 de la Constitution qui entend créer une contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité : il prévoit de taxer les producteurs d'EnR qui ont résilié leurs contrats de soutien public, afin d'engranger des bénéfices exceptionnels par la vente directe de leur électricité sur les marchés. Cette contribution est un dispositif européen qui se décline ensuite dans le droit français.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je souhaite vous transmettre une réponse qui concerne l'Ademe. Les crédits sont maintenus à l'identique, mais l'Ademe maintiendra son soutien aux PME en 2023 ; d'où les moyens supplémentaires et les recrutements de personnels.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Trois articles ont été ajoutés dans le cadre du recours à l'article 49-3.

J'émet à ce stade un avis favorable à l'article rattaché 42 *ter* relatif au dispositif de soutien : il ne pose pas de problème légistique, mais bien des questions restent en suspens. J'espère en savoir plus d'ici à la séance publique.

L'article rattaché 42 *quater* porte, quant à lui, sur une demande de rapport dans le cadre de la prime à la conversion. Ce rapport est le bienvenu. J'émetts donc également un avis favorable.

L'article 42 *bis*, qui concerne une liaison souterraine entre la Corse et l'Italie passant par la Sardaigne, prévoit que soient intégrés les coûts d'investissement dans la compensation des charges de service public, notamment les coûts échoués si ce projet ne devait pas se faire. Ce projet datant déjà de l'année 2010, on peut comprendre la crainte exprimée. J'émetts un avis favorable sur cet article.

**M. Claude Raynal, président.** – Ces précisions nous permettent d'apprendre que le Gouvernement a introduit une taxe sur les superprofits des EnR, ce qui est un point positif.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Cela va arriver.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons désormais à l'examen des crédits relatifs aux transports terrestres et au transport aérien.

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».** – Nous allons vous présenter, à deux voix, les programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

En règle générale, les programmes budgétaires que nous vous présentons aujourd'hui affichent une grande continuité.

Cela pourrait sembler cohérent et même rassurant, dans la mesure où les investissements dans les infrastructures de transport sont, par nature, des opérations pluriannuelles de longue haleine, systématiques, qui exigent de la constance. Et pourtant, cette situation nous inquiète, car nos travaux, au cours de nos missions de contrôle ou lors de l'examen des lois de finances, nous ont permis de constater à quel point les besoins d'investissements dans les infrastructures de transport sont criants, et à quel point ces infrastructures sont dégradées. Nous sommes d'autant plus préoccupés que cette situation tend à s'aggraver, le réseau ferroviaire en est le meilleur, ou devrais-je dire, le pire des exemples.

Le Gouvernement avait annoncé un signe sur les infrastructures ferroviaires et en avait même fait mention, mais nous l'avons cherché en vain. Pire, le ministre a annoncé devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable un objectif bien modeste quand on connaît l'état de dégradation du réseau : son maintien au niveau actuel dans les prochaines années. Cet objectif se révèle de surcroît assez improbable et inatteignable en raison de l'impact de l'inflation, dont nous reparlerons.

Le Gouvernement nous renvoie à l'année prochaine, dans l'attente des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) qui devront conduire à une nouvelle programmation de financement présentée au Parlement d'ici au milieu de l'année 2023 comme l'impose la loi d'orientation des mobilités (LOM). Les travaux du COI seront déterminants, mais on sait déjà qu'ils impliqueront un véritable exercice de confrontation à la

réalité : celle d'un mur d'investissements colossal, un mur qu'il nous faudra gravir, car nous n'aurons pas d'alternative.

Cette nouvelle programmation devra répondre aux engagements environnementaux et climatiques.

À cet égard, il est déjà clair que l'enveloppe qui avait été prévue par la LOM pour la période 2023-2027 est nettement insuffisante. Aussi, pour soutenir les projets des collectivités dans le cadre des CPER, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) nous a clairement affirmé que l'enveloppe financière qui avait été envisagée était loin de répondre aux besoins.

Enfin, cette continuité apparente nous préoccupe d'autant plus dans une période actuelle d'inflation où les coûts des chantiers explosent. Le maintien des trajectoires de financements en euros courants serait une catastrophe notamment pour la régénération du réseau ferroviaire. Alors que les investissements sont déjà notoirement insuffisants, les conséquences de l'inflation pourraient se chiffrer à 500 millions d'euros en année pleine.

Dans le rapport que nous vous avons présenté en février dernier, nous vous avons dit tout le mal que l'on pensait du contrat de performance de SNCF Réseau, que nous avons qualifié de « contrat de contre-performance ». Depuis, ce contrat a été signé en catimini en avril dernier. S'il n'est pas révisé en urgence, notre réseau ferroviaire pourrait se déliter et les ralentissements récurrents que l'on observe jusqu'ici principalement sur les petites lignes qui avaient été délaissées par l'État pourraient se diffuser sur les lignes les plus empruntées, selon le président de la SNCF lui-même.

Comme vous le savez, les investissements dans les infrastructures de transports et le respect des trajectoires fixées par la LOM dépendent très largement du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Cette agence continue de pâtir du décalage manifeste qui existe entre le caractère certain de ses dépenses, par nature pluriannuelles, et la grande volatilité de certaines de ses recettes, au premier rang desquelles les amendes radars. Cette année le problème se pose avec moins d'acuité qu'au cœur de la crise sanitaire et le projet de loi de finances rectificative (PLFR) actuellement en discussion ne prévoit de majorer les recettes de l'Afitf qu'à hauteur de 7 millions d'euros. Par ailleurs, l'augmentation de 660 millions d'euros du plafond d'affectation d'accise sur les produits énergétiques, l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), va dans le bon sens et consolide le panier de recettes de l'agence.

Par contre, comme nous vous l'avons déjà signalé l'an dernier, nous sommes scandalisés par l'attitude des sociétés d'autoroute qui, parce qu'elles sont en conflit avec l'État sur l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire, refusent de verser une contribution annuelle de 60 millions d'euros qu'elles doivent à Afitf. Malheureusement, tout indique que les contentieux en cours ne seront pas réglés en 2023 et que le budget de l'agence sera à nouveau amputé de cette somme.

Par ailleurs, nous avons été très surpris d'apprendre que, cette année, l'Afitf n'a pas été limitée par ses recettes, mais bien par sa capacité à dépenser les crédits qui lui sont alloués. Cette situation est ubuesque au regard des besoins d'investissements dans les

infrastructures de transports : alors que nous avons des besoins phénoménaux, nous ne parvenons même pas à employer tous les crédits dont nous disposons.

Les crédits du plan de relance sont les plus touchés, et pas les moins essentiels, puisque le taux de sous-consommation des investissements dans la rénovation des lignes capillaires de fret est le plus impressionnant. Sur les projets relevant du plan de relance, il apparaît évident que de nombreux maîtres d'ouvrages ont présenté des calendriers beaucoup trop optimistes, voire irréalistes. Ce phénomène nous conduit à cette situation tout à fait regrettable et frustrante à laquelle il faudra absolument remédier à l'avenir.

Il faut également noter que, depuis 2020, ce sont les crédits du plan de relance qui permettent de respecter bon an mal les trajectoires prévues par la LOM, car ils permettent notamment d'apporter les financements nécessaires à des opérations qui ne faisaient pas partie du périmètre envisagé par la LOM. Il s'agit en particulier du canal Seine-Nord Europe et de la ligne ferroviaire Lyon-Turin qui aurait dû être financée à moyen constant, et donc au détriment de la trajectoire d'investissement prévue par la LOM.

En 2023, grâce aux crédits du plan de relance, le montant prévisionnel des dépenses de l'Afitf sera certes inédit, puisqu'il atteindrait 3,8 milliards d'euros, mais, compte tenu des révisions à la baisse qui interviennent de façon récurrente au fil des budgets rectificatifs chaque année, et tout particulièrement du dernier d'entre eux, nous préférons rester à ce stade au moins prudents, si ce n'est circonspects. Par ailleurs nous avons appris que l'État contribuera à hauteur d'au moins 282 millions d'euros aux surcoûts du projet ÉOLE, une somme imprévue qui pèsera sur les engagements de l'Afitf.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».** – En dehors de quelques effets de périmètres, les crédits du programme 203 devraient rester très stables en 2023. Les financements dédiés à l'entretien du réseau routier national poursuivent leur progression et permettront de respecter l'objectif de la LOM.

Une nouvelle convention d'exploitation des trains intercités a été signée en avril dernier, pour un montant total de 1,7 milliard d'euros et l'État devrait verser 288 millions d'euros en 2023 à la SNCF au titre de l'exploitation des lignes pour lesquelles il est l'autorité organisatrice.

S'agissant des trains de nuit, les financements, notamment pour le renouvellement des matériels roulants, ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Le projet de loi de finances pour 2023 maintient les nouvelles aides d'exploitation en faveur du fret ferroviaire qui avaient été instaurées en 2021. C'est heureux, car sans ces aides, nous n'atteindrons jamais l'objectif que l'on s'est fixé : doubler la part modale du fret ferroviaire d'ici à 2030, ce qui n'est pas garanti pour autant.

Cependant, les opérateurs de fret sont aujourd'hui directement menacés par le péril de la crise des prix de l'énergie. L'an dernier, une aide exceptionnelle de 26 millions d'euros avait permis de couvrir la moitié de leurs surcoûts. En 2023, selon toute vraisemblance, ces surcoûts devraient quadrupler pour atteindre 400 millions d'euros. Cette situation intenable pourrait mettre en péril le secteur. Aucune aide n'est prévue dans le projet

de loi de finances (PLF) à ce stade, mais nous avons appris que le ministère des transports et le secteur échantent actuellement pour concevoir un dispositif qui aurait vocation à être mis en œuvre au cours de l'année 2023.

Par ailleurs, les aides à l'exploitation ne suffiront pas pour atteindre l'objectif de doublement d'ici à 2030. L'enjeu majeur est celui de l'investissement dans les infrastructures. Environ 10 milliards d'euros sont nécessaires d'ici à cette date. Malheureusement, le contrat de performance de SNCF Réseau est très minimaliste, c'est le moins que l'on puisse dire, sur ce sujet, et nous avons appris que les projets de rénovation des lignes capillaires de fret, prévus dans le cadre du plan de relance, sont ceux qui souffrent des retards les plus prononcés.

Nous vous avons déjà fait part de notre profonde inquiétude s'agissant de la régénération du réseau ferroviaire compte tenu de son état de dégradation, inquiétude renforcée par l'effet de l'inflation. Mais au-delà, nous ne comprenons toujours pas qu'aucun financement ne soit prévu pour moderniser notre réseau. Nous parlons des programmes de commande centralisée du réseau et de l'équipement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS – *European Rail Traffic Management System* –), deux innovations qui sont source de gains de performance considérables et que la plupart de nos voisins européens ont déjà déployées. Sans vouloir nous acharner, le contrat de performance de SNCF Réseau est parfaitement désarmant sur ce sujet puisqu'il indique que la modernisation du réseau ne sera accélérée que si des solutions de financement se présentent. Or le réseau ferroviaire français est aujourd'hui qualifié de point noir par nos voisins européens.

Depuis que la deuxième partie de la reprise de la dette de SNCF Réseau a été réalisée au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le programme 355 est passé en rythme de croisière et ne présente plus d'enjeux particuliers, notamment car la quasi-intégralité de la dette reprise est à taux fixe et non indexée sur l'inflation.

Le programme 205 est marqué cette année par une évolution de périmètre, puisqu'il intègre désormais les crédits relatifs aux pêches maritimes et à l'aquaculture. Cette évolution est la traduction budgétaire de la fusion entre la direction des affaires maritimes (DAM) et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Cette fusion a donné naissance à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). En dehors de cette évolution, les crédits inscrits en 2023 présentent, là encore, une grande stabilité si ce n'est que le fonds d'intervention maritime (FIM), créé en 2022, est désormais isolé au sein d'une nouvelle action. En 2023, il sera doté de 15 millions d'euros.

Pour donner corps aux engagements pris dans le cadre du Fontenoy du maritime, et notamment l'objectif de doublement des promotions d'officiers navigants d'ici à 2027, les moyens de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) continuent de progresser.

Le financement des exonérations de charges sociales patronales des entreprises d'armement représente près de 40 % des dépenses du programme. L'aide exceptionnelle aux ferries, instaurée en 2021 dans le cadre de la crise sanitaire, a été pérennisée sous la forme d'un soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM). Les crédits relatifs à la pêche et à l'aquaculture sont stables à 50 millions d'euros. Ils sont majoritairement composés des cofinancements nationaux dans le cadre des projets éligibles au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa).

En conclusion, même si les programmes dont nous avons la charge du suivi peuvent en apparence sembler satisfaisants, la réalité est tout autre puisqu'ils ne préparent en rien l'avenir et ignorent complètement le choc inflationniste.

Aussi, nous sommes défavorables aux crédits des programmes 203, 205 et 355 que nous vous avons présentés. S'agissant des autres programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », nous nous en remettons à nos collègues rapporteurs spéciaux.

**M. Claude Raynal, président.** – Il faut rappeler que cette présentation fait suite à plusieurs missions de contrôle des rapporteurs spéciaux qui ont été très relayées dans le débat public.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Les rapporteurs spéciaux ont eu des mots forts et justes. Notre commission est absolument en accord avec le constat qu'ils ont dressé dans leur rapport, qui se résume par cette phrase : « du fait d'investissements très insuffisants, et gravement menacés par l'inflation, l'avenir du réseau ferroviaire national est plus que jamais préoccupant. » Je pose maintenant la question suivante : que fait-on sur la base de ce constat ? Notre commission présentera un certain nombre d'amendements, que vous examinerez, je l'espère, avec bienveillance.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitations aériens ».** – Je vais vous présenter le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie », qui inclut le Cerema, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France, ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », c'est-à-dire les crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le programme 159 regroupe les subventions pour charges de service public du Cerema, de l'IGN et de Météo-France.

Depuis des années j'avais pris l'habitude de vous réciter une litanie de baisses d'effectifs et de moyens financiers pour ces trois opérateurs. Cette tendance s'est prolongée de façon ininterrompue depuis plus de dix ans, de façon très préoccupante. Si je suis loin d'être optimiste, quelques éléments sont néanmoins positifs : la commission des finances a peut-être été entendue, c'est en tout cas ce que m'a affirmé le ministre Christophe Béchu. Ainsi l'IGN et Météo-France bénéficient d'un petit bol d'air frais. S'agissant du Cerema, un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) publié en 2021 avait livré une analyse pour le moins alarmiste sur les tendances à l'œuvre au sein de l'opérateur. Une stabilisation budgétaire est à l'œuvre, il en est de même pour les emplois.

Des trois opérateurs du programme, Météo-France est le plus affecté par la crise des prix de l'énergie car ses supercalculateurs sont particulièrement gourmands en électricité. L'opérateur pourrait ainsi constater un surcoût de 7 millions d'euros en 2023 au titre des tarifs de l'électricité. Je vous avais parlé d'un nouveau projet de supercalculateur l'année dernière : Météo-France a lancé ce projet qui devrait se concrétiser en 2026. Le coût total devrait approcher les 350 millions d'euros, soit 2,5 fois plus que le coût du précédent projet. Ce projet s'inscrit dans une véritable course à l'investissement informatique mais Météo-France a choisi de le décaler d'un an.

Le mois dernier, je vous ai présenté la mue qu'est en train de réaliser l'IGN. L'établissement devait se transformer pour ne pas être marginalisé, voire disparaître. Il est en train de se transformer dans un sens qui paraît adapté : les tutelles semblent avoir compris qu'il fallait desserrer un peu la contrainte budgétaire, et en particulier s'agissant des effectifs. C'est le cas pour ce PLF et je m'en félicite, même si ces tendances sont fluctuantes. L'IGN a d'ailleurs pu sécuriser sa trajectoire budgétaire jusqu'en 2024, en signant un engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens (Epom) avec la direction du budget. Le nouveau modèle économique de l'IGN, parce qu'il repose sur l'obtention de grands contrats d'accompagnement de politiques publiques, n'est pourtant pas sans risque, et il nous faudra en évaluer la viabilité.

J'ai été impressionné de voir l'évolution du Cerema ces dernières années, sa résilience et sa capacité à surmonter les crises. Si sa situation est loin d'être idéale, il revient indiscutablement de loin. Il a retrouvé une dynamique positive et se projette à nouveau, notamment dans son nouveau modèle de quasi-régie conjointe entre l'État et les collectivités prévu par la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Ce nouveau modèle doit permettre au Cerema d'avoir un partenariat avec les collectivités locales – il faudra suivre au printemps ce mouvement positif bien engagé. Dans ce cadre, le Cerema aura sans doute besoin de renforts d'effectifs, et il faudra peut-être décorrélérer le plafond d'effectifs du plafond de la subvention pour charges de service public, si toutefois cette stratégie est possible.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea). Dans la mesure où il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien, vous comprendrez que son équilibre budgétaire a pu être quelque peu malmené ces dernières années avec la crise du covid.

Si la tendance à la reprise du trafic se fait sentir, cette année, celui-ci pourrait néanmoins rester inférieur de 20 % à son niveau d'avant-crise. Ainsi, l'impact sur les recettes n'est pas à minimiser. Il faut garder à l'esprit qu'il existe un dispositif de rattrapage, lissé sur sept ans, des conséquences de la crise sur le trafic. Ainsi, les redevances de navigation aérienne ont été gelées lors de la baisse du trafic, mais il ne s'agissait que d'un gel : le rattrapage a bien lieu. Je pense que l'État aurait pu considérer que les compagnies n'avaient quasiment pas utilisé les services de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) et aurait pu prendre en charge une partie des coûts fixes du contrôle aérien. Mais il n'en est rien. Un sujet existe donc en matière de compétitivité des compagnies : celles-ci doivent payer davantage aujourd'hui, alors que le trafic n'est pas totalement rétabli et que le coût de l'énergie est en hausse. J'ai d'ailleurs le même avis s'agissant du financement des missions, régaliennes s'il en est, de sûreté et de sécurité aéroportuaires.

L'amélioration de la qualité du service délivré par la DSNA passera avant tout par l'aboutissement des grands programmes de modernisation de la navigation aérienne. Ainsi, le programme 4-Flight, qui va permettre de moderniser l'ancien système Cautra, a été mis en place depuis le mois d'avril dans l'un des cinq centres en route de la navigation aérienne (CRNA). Ce système doit permettre de nous mettre à niveau par rapport à nos voisins européens, et de faire naviguer davantage d'avions en même temps. Si la DGAC a peu communiqué sur le sujet, on m'a annoncé une visite symbolique du ministre d'ici la fin du mois. Une version 2 du programme 4-Flight, corrigée des petits problèmes identifiés dans la phase de déploiement, sera probablement mise en œuvre pendant le premier trimestre de l'année 2023.

Par ailleurs, le programme Coflight, qui rassemble beaucoup d'attentes, doit également permettre de gérer les plans de vol. Or ce programme connaît actuellement des difficultés, empêchant ainsi 4-Flight de prendre toute sa mesure. Il faut néanmoins souligner la qualité du travail de la DGAC dans le cadre de la gestion de ces programmes.

S'agissant des ressources humaines, la DGAC va relancer, au début de l'année 2023, les négociations pour un nouveau protocole social. Les protocoles qu'elle met en place depuis plusieurs années sont censés être de type « gagnant-gagnant ». Si d'un côté des mesures catégorielles sont accordées aux contrôleurs, ces programmes doivent aussi générer des gains de productivité ainsi qu'une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail, une évolution d'autant plus nécessaire que le flux de trafic est devenu plus irréguliers avec des creux et des pointes accentués. Ces protocoles sont coûteux, et je ne suis pas certain qu'il faille employer ce modèle qui relève bien d'avantage d'un accord « gagnant-perdant », au détriment de l'État. Nous serons très vigilants sur ce point lors de la négociation qui aura lieu au début de l'année 2023.

Ce n'est finalement pas cette crise qui fera passer la dette du Bacea au-delà des 3 milliards d'euros, sauf si le trafic se dégrade à nouveau. Cette dette commencera vraisemblablement à décroître en 2023, mais ce sujet reste incertain.

Enfin, je ne peux faire abstraction aujourd'hui du défi de la transition écologique du secteur aérien. Vous savez que le Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac) a la particularité de réunir les industriels, les grands donneurs d'ordre et les pouvoirs publics. Ce conseil opère des choix technologiques et finance des programmes de longue durée. La Cour des comptes l'a souligné dans le rapport qu'elle nous a présenté en février dernier au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : des financements publics conséquents sont nécessaires sur le long terme. Or il semble, d'après les premières projections, que les moyens du Corac retomberaient à leur niveau d'avant la crise dès l'année 2025. Il faudra que nous étudions les moyens d'outiller ce secteur.

Par ailleurs, je veux insister sur un point essentiel. Si à long terme des ruptures technologiques peuvent apporter des solutions, à court et moyen terme, seuls les carburants durables d'aviation (« SAF » en anglais pour *sustainable aviation fuel*), nous permettront de réduire sensiblement les émissions du secteur aérien. Ainsi, avec ces carburants et les appareils dernier cri, nous sommes capables de réduire les émissions de 80 %. Je m'étonne donc que la France ne mette pas plus de moyens pour produire des carburants d'aviations durables, notamment les plus prometteurs d'entre-eux, les carburants synthétiques.

Ce PLF prévoit notamment de renforcer le dispositif de la taxe incitative relative à l'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert) pour l'aérien quand bien même la filière de SAF nationale n'est pas mature. Ce choix pose question, mais dans ce contexte, revoir la trajectoire de la Tiruert serait un très mauvais signal et je suis plutôt favorable à inciter les compagnies et à travailler à développer la filière des carburants durables.

Puisqu'ils permettent notamment de maintenir l'effort indispensable visant à mettre en œuvre les grands programmes de modernisation de la navigation aérienne, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

En ce qui concerne le programme 159, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».



**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – S’agissant du rapport des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, le sujet du gaspillage de l’argent public revient sur la table. Il faut souligner que le Parlement a également pointé des insuffisances qui concernent les opérateurs publics et l’État : le problème de l’état du réseau ferroviaire, la nécessité de sa modernisation. Tous ces constats révèlent une absence de choix et de vision stratégique : il faut mettre des moyens pour que les lignes régulières et les autres dites capillaires soient suffisamment entretenues pour ne pas créer de blocage sur le réseau. Quelles sont les solutions à court terme pour inverser cette tendance ?

En ce qui concerne le rapport du rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas, s’il semble que nous ayons été entendus sur le sujet de Météo-France, il s’agit en réalité peut-être d’un effet *a posteriori* car ce sont les faits qui ont donné raison à ce rapport.

**M. Michel Canévet.** – Quel est l’intérêt de conserver l’Afitf, sinon de débudgétiser les crédits ? Le fonds d’intervention maritime (FIM) est-il suffisamment doté pour accompagner les nécessaires projets de décarbonation des navires de pêche ?

**M. Marc Laménie.** – S’agissant de Voies navigables de France (VNF), qu’en est-il des effectifs et des moyens humains ? Le trafic des péniches est de moins en moins important sur les petits réseaux, en dehors du tourisme fluvial.

Par ailleurs, en ce qui concerne le rapport d’information sur la situation de la SNCF et ses perspectives, qui a été présenté le 9 mars 2022, qu’en est-il des dix-neuf recommandations que vous aviez émises ? Si le ministre délégué se veut rassurant sur la question du ferroviaire, vos recommandations portaient notamment sur la complexité du partenariat SNCF Réseau, SNCF Mobilités et SNCF Gares et Connexions. Je m’interroge toujours sur le financement, qui émane certes de l’État, mais aussi des régions, des départements, des intercommunalités, voire des communes. On peut également questionner les ouvrages d’art, le fret capillaire dans le contexte d’inflation.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Je m’étonne de la sous-consommation des crédits d’engagement. La crise a pu avoir des effets sur la réalisation des opérations, mais a-t-elle eu des impacts sur les projets ?

**M. Jean-Claude Requier.** – S’agissant du programme 4-Flight, j’ai noté que le système a été déployé à Reims et qu’il doit l’être, le 6 décembre, à Aix-en-Provence. Or cette ville représente une forme de noyau dur qui résiste aux évolutions du point de vue du contrôle aérien. Qu’est-il exactement prévu dans ce contexte ?

**M. Jérôme Bascher.** – J’avais compris que la SNCF prévoyait ses travaux entre deux et quatre ans à l’avance, ce qui permet d’anticiper la programmation financière. Ainsi, comment peut-on arriver à un décalage de 500 millions d’euros alors que tout est programmé d’avance ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – S’agissant de Météo-France, et concernant la mesure de l’évolution de l’hydratation des sols, un aspect déterminant dans le cadre de la couverture du risque retrait-gonflement des argiles (RGA) nous avons aujourd’hui un système qui donne des informations sur un trop grand rayon, ce qui nuit à la précision. Cette maille est trop grande pour disposer d’informations suffisamment précises dans le cadre de la procédure de reconnaissance d’une commune en situation de catastrophe naturelle. Est-ce que Météo-France réfléchit à améliorer son dispositif ?

Par ailleurs, on constate un véritable engorgement des aéroports pour leur partie gérée par Aéroports de Paris. En effet, les effectifs ne sont pas revenus à leur niveau antérieur à la crise du covid. Comment l'État peut-il agir sur ce sujet ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – Comme l'a sous-entendu le rapporteur général, la situation se répète effectivement et s'aggrave du fait de l'inflation et des objectifs du Gouvernement de moins en moins ambitieux. Nous allons essayer de maintenir le niveau des infrastructures dans les cinq années qui viennent, alors que nous savons que celles-ci sont deux fois plus vieilles en moyenne que celles de nos principaux partenaires. Il s'agit d'un point très inquiétant. Il a été ainsi estimé que la modernisation du réseau pourrait être effective à l'horizon de l'année 2070, ce qui est peu encourageant.

Dans ce contexte, que peut-on faire ? Il faudrait être en capacité d'abonder les crédits à hauteur de 1 milliard d'euros par an pour la SNCF. Ce chiffre rejoint l'appel des présidents de régions et du président de la SNCF. Néanmoins, cela ne suffirait pas pour financer la modernisation, qui est évaluée à 35 milliards d'euros. Mais nous avons noté dans notre rapport un retour sur investissement indiscutable.

S'agissant de l'Afitf, qui reçoit souvent des critiques, notamment de la part de la Cour des comptes qui pointe son manque de rigueur budgétaire, il faut souligner que l'agence a le mérite de sanctuariser des crédits sur l'investissement.

En ce qui concerne nos recommandations émises dans le rapport d'information, nous avons le sentiment, monsieur Laménie, que, malheureusement, celles-ci n'ont pas été prises en compte. Le ministre avait évoqué la possibilité d'un effort pour le système ferroviaire, mais, comme nous l'avons dit, nous n'avons rien trouvé en ce sens dans le PLF.

Monsieur Mizzon, le décalage sur les autorisations d'engagement est lié essentiellement aux appels à projets qui sont restés sans réponse. Sur le sujet des paiements, monsieur Bascher, il apparaît que les factures envoyées par les collectivités tardent à arriver. Nous avons suggéré que ces envois soient davantage contraints, afin de donner à l'Afitf une meilleure lisibilité de ses dépenses.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial.** – Je compléterai en signalant que nous avons découvert, dans le cadre des auditions, que l'Afitf remboursait ces dernières années une dette en direction de SNCF Réseau, ce qui explique la bonne exécution des exercices précédents et l'exécution de son budget à 100 %. Mais cette dette est désormais apurée. De plus, s'agissant de l'externalisation de la dépense, il existe effectivement un enjeu lié à l'affectation de ressources pérennes pour sortir de l'annualité budgétaire. Cet objectif de l'Afitf n'est d'ailleurs pas totalement rempli par rapport à certains aléas sur ses ressources.

En ce qui concerne les possibilités de financement de la modernisation évoquées par le rapporteur général, nous pourrions réfléchir à des innovations dans le montage d'investissements, notamment pour ceux qui permettent un retour rapide sur investissement.

Monsieur Laménie, VNF est confronté à un problème d'effectifs : la structure de la pyramide des âges engendre des départs que l'on compense par des emplois en contrats à durée déterminée (CDD). Néanmoins, seules 20 personnes en CDD ont été autorisées en 2023, contre les 60 CDD demandés.

S'agissant du FIM, il faut dire que si celui-ci a surtout pour objectif de répondre à des projets territoriaux, grâce à une enveloppe d'environ 15 millions d'euros, il n'est pas directement dédié à la transition énergétique du parc, même s'il peut y contribuer. De plus, les difficultés manifestes portent avant tout sur les alternatives sur un plan technique pour la transition énergétique du parc de bateaux.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je resterai modeste quant à la prise en compte de nos recommandations. S'agissant du programme 159, le ministère avait fait porter le poids des réductions budgétaires sur ce programme durant des années, pour enfin, le revaloriser aujourd'hui. De plus, les crises climatiques, à l'image de celles qui sont survenues en Corse, ont contribué à cette prise de conscience. Néanmoins, il faut rester vigilant.

Comment Météo-France contribue-t-elle à l'objectivation du phénomène de retrait-gonflements des sols et à la précision de la déclaration de catastrophe naturelle ? J'avoue ne pas avoir étudié de près cette question – j'interrogerai Météo-France sur ce point.

S'agissant des contrôleurs aériens et du déploiement du programme 4-Flight à Aix-en-Provence, je me réjouis de ce démarrage le 6 décembre prochain malgré la conflictualité évoquée. L'objectif d'harmonisation des programmes entre les centres facilitera grandement la gestion, le suivi et la maintenance. Ce programme devrait donner la possibilité de tracer des routes aériennes plus droites permettant de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et d'éviter les retards.

Par ailleurs, la situation à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle est effectivement très critique. L'effectif des fonctionnaires de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est nettement inférieur à ce qu'il était avant la crise du covid. J'ai d'ailleurs proposé au président Claude Raynal de demander au ministère de l'intérieur le rapport portant sur l'évolution du nombre de fonctionnaires de la DCPAF. Nous devons y voir plus clair, notamment dans la perspective de la Coupe du monde de rugby et des jeux Olympiques et Paralympiques.

J'ajoute enfin qu'un système d'automatisation des contrôles de passagers, appelé système d'entrée-sortie (EES), doit être mis en place. Ce système pose un problème de délai traitement et risque donc de complexifier un peu plus la situation ; nous interrogerons le ministère de l'intérieur sur ce point.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Les amendements de crédits [II-11](#) et [II-12](#) concernent d'une part la réduction de 250 millions d'euros sur les subventions pour charges de service public au sein du programme 345, afin de tenir compte de la réévaluation des charges de service public de l'énergie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 3 novembre 2022 ; et d'autre part, la réduction de 500 millions d'euros au sein du programme 174 porte sur les crédits relatifs au bonus et à la prime à la conversion. L'objectif est d'attendre que l'industrie européenne, et surtout française, soit en ordre de marche, ce qui sera le cas à la fin de l'année 2023 ou au début de l'année 2024.

*L'amendement [II-11](#) est adopté.*

*L'amendement [II-12](#) est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – S’agissant des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », avec mon collègue Stéphane Sautarel, nous nous abstenons.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à l’adoption des crédits de la mission en raison de l’amélioration relative du programme dont je suis chargé.

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

### *État G*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – L’amendement [II-13](#) portant sur les indicateurs de performance de la mission vise à modifier ces indicateurs, afin de pouvoir mieux mesurer l’efficacité du dispositif MaPrimeRénov’, ce qui passe par un comptage des dossiers liés aux programmes 362 et 174.

*L’amendement [II-13](#) est adopté.*

### EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

#### *Article 42 bis (nouveau)*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – L’article 42 *bis* porte sur la compensation des coûts d’investissement dans le cadre de l’interconnexion SACOI entre la Corse et l’Italie.

*La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 42 bis.*

#### *Article 42 ter (nouveau)*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – S’agissant de l’article 42 *ter*, je suis favorable, même s’il manque une étude d’impact.

*La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 42 ter.*

#### *Article 42 quater (nouveau)*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – L’article 42 *quater* concerne une demande de rapport sur la progressivité de la prime à la conversion des véhicules polluants. Avis favorable.

*La commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 42 quater.*

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Je suis favorable au compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 46) et Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».** – Il convient d'abord d'apporter quelques précisions pour tenir compte, notamment, de certaines mesures de périmètre. Ainsi, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, les autorisations d'engagement (AE) de la mission diminuent de 636 millions d'euros à périmètre courant tandis que les crédits de paiement (CP) progressent de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Cette diminution en AE est la conséquence d'un effet de périmètre qui résulte en premier lieu de l'extinction en 2022 de dispositifs ponctuels. Ainsi, on observe une baisse de 159 millions d'euros liée à la compensation des frais de gestion des régions et à la diminution du dispositif de compensation péréquée des départements. Par ailleurs, cet effet de périmètre s'explique par la non-reconduction de certains abondements exceptionnels : 303 millions d'euros en 2022 au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 254 millions d'euros dédiés au plan Marseille et 20 millions d'euros consacrés à l'amélioration de l'attractivité de la Seine-Saint-Denis.

Retraitées de ces mesures exceptionnelles, les AE connaissent une hausse de 108 millions d'euros, qui s'explique essentiellement par la création de la dotation de compensation aux régions s'élevant à 91,3 millions d'euros, ainsi qu'aux gains relatifs aux frais de gestion de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont la suppression est prévue par l'article 5 du PLF 2023.

Cependant, cette hausse en euros courants et à périmètre constant révèle une contraction des crédits de la mission en volume, qui s'établissent en fait à 4 104,4 millions d'euros en AE et à 4 188,9 millions d'euros en CP, représentant une baisse de plus de 812 millions d'euros en AE et de 160 millions d'euros en CP.

À périmètre constant – après le retraitement des effets de périmètre susmentionnés –, les AE enregistrent donc une baisse de près de 176 millions d'euros et les CP diminuent de 140 millions d'euros.

Sans tenir compte de ces baisses intervenues en 2023, qui résultent de la hauteur exceptionnelle du niveau des crédits en 2022, les principales dotations restent stables depuis plusieurs années. Ainsi, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est maintenue à 1 milliard d'euros, la DSIL à 570 millions d'euros et la dotation politique de la ville (DPV) à 150 millions d'euros.

En revanche, la dotation pour les titres sécurisés (DTS) enregistre une légère hausse, qui permet de pérenniser le déploiement de nouvelles stations de recueil des titres

sécurisés, en parallèle de l'abondement exceptionnel d'un montant de 10 millions d'euros, intervenu en première loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022.

En outre, la dotation de biodiversité enregistre une hausse puisqu'elle est portée à 30 millions d'euros en AE et CP, ce qui représente une augmentation de 5,7 millions d'euros par rapport à 2022. Cette nouvelle évolution permet de porter à 4 euros l'attribution estimée par habitant pour la part « parc naturels régionaux » et de renforcer les autres fractions de la dotation. Le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoit une nouvelle hausse de 4,3 millions d'euros, pour tenir compte d'un assouplissement des critères d'éligibilité à la fraction « parc naturels régionaux ».

Si l'on tient compte des effets de l'inflation, cette baisse globale des crédits va peser sur les investissements des collectivités, qui sont par ailleurs confrontées à une hausse de leurs charges de fonctionnement due à ce contexte inflationniste. Ainsi, ce double effet sur leurs ressources d'investissement et sur leurs charges pourrait générer une contraction de l'investissement local, qu'il conviendra de surveiller durant l'année à venir.

Enfin, en ce qui concerne le programme 122 « Concours spécifiques et administration », les crédits alloués à la reconstruction à la suite de la tempête Alex diminuent en AE, mais augmentent en CP, afin de tenir compte des engagements antérieurs et du rythme d'avancement des travaux.

Comme les années précédentes, et malgré le constat d'une baisse des crédits en valeur, nous 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. Ainsi, 124,8 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2023, soit 10 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, qui correspondent au dynamisme de ces ressources fiscales et de leur compensation.

En effet, les réformes successives touchant à la fiscalité locale et aux impôts de production ont été caractérisées par la suppression ou la diminution de plusieurs taxes et impôts.

Ainsi, la taxe d'habitation sur les résidences principales et la part régionale de la CVAE ont été supprimées. En ce qui concerne cette dernière, l'article 5 du PLF 2023 prévoit désormais la suppression des parts communale et départementale. Parallèlement, les montants de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pesant sur les locaux industriels ont été diminués de moitié. Ces pertes ont été compensées en grande partie par des fractions de TVA affectées aux collectivités. La TVA collectée enregistrant une hausse attendue en 2023, sous l'effet de l'inflation, les avances versées aux collectivités présentent également une tendance haussière.

Nous proposons de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Nous en venons à présent à la présentation des articles rattachés. D'abord, l'article 45 propose diverses mesures en lien avec

la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les fonds de péréquation horizontale. Je souhaiterais présenter les principales avancées qu'il entraîne.

En premier lieu, nous observons une hausse de 320 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF, dont 200 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR). Un abondement complémentaire de la DGF d'un montant équivalent a été prévu en première partie, de façon que la progression des dotations de péréquation ne soit pas financée cette année par écrêtement des dotations forfaitaires. C'est une bonne chose, puisque cela marque un retour à l'esprit initial de la péréquation verticale, qui avait été quelque peu dévoyé.

L'article propose également une réforme de la DSR, prévoyant le remplacement du critère de longueur de voirie communale, utilisé dans le calcul des attributions versées au titre des fractions « péréquation » et « cible » de cette dotation, par un critère de superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population, conformément aux délibérations du Comité des finances locales (CFL).

De plus, il prévoit la neutralisation en 2023 des effets de la réforme des modalités de calcul de l'effort fiscal prévue par la loi de finances pour 2022. Ayant largement souligné l'an dernier le caractère inabouti de cette réforme, nous ne pouvons qu'approuver cette mesure. Cependant, la méthode qui consiste à adopter une réforme à l'aveugle avant d'en suspendre l'application deux ans de suite laisse dubitatif.

En outre, l'article prévoit deux évolutions liées aux modalités de répartition du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic), qui répondent à des recommandations que nous avons formulées dans notre rapport sur le dispositif. Ainsi, il est prévu d'étendre sur cinq ans le mécanisme de garantie de sortie en cas de perte d'éligibilité à un reversement, afin de renforcer la visibilité qu'ont les élus sur l'évolution de ces ressources et de supprimer le critère d'insuffisance d'effort fiscal agrégé, déterminant l'inéligibilité à un reversement.

Enfin, l'article vise à suspendre le mécanisme de garantie sur l'évolution des recettes des CVAE départementales, afin de tirer les conséquences de la suppression de cet impôt prévue à l'article 5 du présent PLF. Par souci de cohérence avec l'amendement déposé par la commission des finances sur ce même article, qui prévoit le décalage d'un an de cette réforme, l'amendement **II-20** propose de supprimer cette disposition qui serait devenue sans objet.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – L'article 45 *bis* prévoit que les préfets tiennent compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subventions accordées au titre de la DETR et de la DSIL.

Ce dispositif n'a pas de réelle portée normative et relèverait davantage de la circulaire que de la loi. Néanmoins, nous ne pouvons que partager l'objectif poursuivi et proposons de l'adopter.

Nous proposons également trois amendements portant articles additionnels après l'article 45 *bis*, qui traduisent certaines recommandations que nous avons formulées dans le cadre de notre récent contrôle budgétaire sur les dotations d'investissement.

L'amendement **II-21** prévoit une saisine pour avis des présidents de conseils départementaux avant toute attribution par le préfet de région de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), ce qui se fait déjà dans certaines régions. L'avis serait non contraignant, mais une telle évolution serait de nature à institutionnaliser le dialogue avec les présidents de conseils départementaux en la matière, ainsi qu'à favoriser la convergence des priorités nationales et locales.

Par ailleurs, l'amendement **II-22** prévoit une communication à la commission DETR de l'ensemble des demandes de subvention dès lors que les dossiers sont reconnus éligibles, permettant ainsi d'accroître l'information des élus sur les choix opérés par le préfet en matière d'attribution de subventions. Cet amendement reprend d'ailleurs une disposition déjà adoptée par la commission dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi d'Hervé Maurey, dont le rapporteur était Bernard Delcros.

Enfin, l'amendement **II-23** vise à instituer une communication annuelle du préfet de département à la commission DETR sur l'emploi de la DSID dans le département, comme c'est déjà le cas pour la DSIL.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L'article 45 *ter* prévoit le maintien de la dotation particulière « élu local » (DPEL) pour les communes nouvelles créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. L'attribution au titre de cette dotation serait égale à la somme des dotations particulières calculées sur le périmètre des communes déléguées.

En effet, à ce jour, la DPEL est perçue par les communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois la moyenne des communes de cette strate, pour la première part. De surcroît, une majoration de 100 % de la première part est versée aux communes de moins de 200 habitants et une majoration de 50 % de la première part est versée aux communes de moins de 500 habitants aux mêmes conditions de potentiel financier.

Cependant, la fusion de communes dans le cadre de la création de communes nouvelles peut rendre inéligibles des communes qui percevaient cette dotation avant la fusion. Le dispositif proposé permettrait donc de ne pas décourager les initiatives de fusions.

Nous proposons d'adopter cet article sans modification.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – L'article 45 *quater* modifie la répartition de la DTS. Celle-ci est actuellement versée en deux fractions, une forfaitaire et une majorée, auxquelles s'ajoute éventuellement une deuxième majoration pour les dispositifs de recueil les plus utilisés. L'article 45 *quater* maintient le principe d'une dotation forfaitaire versée pour le dispositif de recueil, qui serait désormais complétée par une part variable en fonction du nombre de demandes de titres sécurisés effectuées l'année précédente. En outre, les communes ayant mis en place des plateformes de prise de rendez-vous interopérables devraient bénéficier d'une prime, afin de fluidifier la prise de rendez-vous et de limiter les doublons. Les montants en jeu et les communes concernées, qui devraient être définis par décret, font en ce moment l'objet de concertations avec les associations d'élus.

Nous proposons d'adopter cet article sans modification.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – L'article 46 prévoit d'augmenter la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation



des aménités rurales, qui se décompose ainsi : une majoration de 1 million d'euros de la fraction « Natura 2000 » ; une majoration de 200 000 euros de la fraction « Parcs nationaux » ; et une majoration de 4,5 millions d'euros de la fraction « Parcs naturels régionaux ».

L'examen de l'article à l'Assemblée nationale a donné lieu à deux nouveaux apports. En premier lieu, les conditions d'éligibilité pour la fraction « parcs nationaux » sont assouplies, puisque la dotation pourrait désormais bénéficier aux communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans un parc national et non plus aux seules communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national. Cette extension de l'éligibilité concernerait environ 200 communes qui percevraient une part forfaitaire de 3 000 euros.

La deuxième modification vise à étendre l'éligibilité de la fraction « Parcs naturels régionaux » à l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et non plus des seules communes dont le potentiel financier est inférieur à celui de la strate. Cette modification permettra d'assurer une harmonisation des critères financiers d'éligibilité pour toutes les fractions de la dotation.

Nous proposons d'adopter cet article sans modification.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – Je précise que nombre des sujets majeurs rencontrés par les collectivités locales ne sont pas traités dans le cadre de cette mission. Ainsi, la question de la suppression de la CVAE relève de la première partie. De plus, on retrouve à l'article 40 *quater*, avec les articles non-rattachés, l'inscription de la trajectoire financière et des mesures d'encadrement des finances locales initialement prévues dans le projet de loi de programmation des finances publiques avant d'être supprimées par les deux assemblées. Mais nous pourrions aussi, bien sûr, aborder ces questions.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».** – Comme vient de le dire Claude Raynal, cette mission représente aussi une occasion d'évoquer les grands sujets qui touchent aux finances des collectivités locales, tels que la réforme de la CVAE, le fonds vert ou la saison 2 des contrats de Cahors.

En ce qui concerne cette mission elle-même, les projets d'amendements présentés sont intéressants et vont dans la direction que nous privilégions de façon récurrente au Sénat, notamment en ce qui concerne l'information des élus sur les dotations ou les subventions d'investissement aux collectivités. En effet, la lisibilité de ces dispositifs doit être améliorée.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – La complexité des relations financières entre l'État et les collectivités locales est toujours grandissante. Dans le même temps, le paysage institutionnel s'est fragmenté, ce qui contribue à la complexité du système. En témoigne la multiplication des associations d'élus, représentant tantôt les communes tantôt les intercommunalités, tantôt les ruraux tantôt les urbains, ou encore les petites villes. On ne s'y retrouve plus.

Pourtant, nous aspirons tous à une plus grande lisibilité. En effet, un parlementaire qui ne serait pas spécialiste de ces questions éprouve les plus grandes difficultés à se retrouver

dans le labyrinthe des dispositifs et encore plus à savoir comment les corriger ou les améliorer.

Dans les recommandations que vous formulez au sujet de la DETR, vous précisez que les élus doivent être mieux informés. J'irai pour ma part plus loin : les commissions DETR devraient être co-animées à trois parties, par le préfet, les élus locaux et les députés et sénateurs du département. Il faut renforcer le dialogue entre l'État et les élus locaux, en incluant les parlementaires qui étudient ces dispositifs lors de l'examen des textes financiers.

**M. Marc Laménie.** – Je souhaiterais revenir sur la manière dont s'articulent les crédits de cette mission avec les autres dotations relevant des concours financiers de l'État, parmi lesquelles la DGF, qui représente un total de plus de 50 milliards d'euros, issus principalement de prélèvements sur recettes. Les crédits de cette mission s'inscrivent dans un ensemble complexe, au sein duquel il devient de plus en plus difficile de se retrouver.

Dans le même esprit, je partage la position du rapporteur général quant à la composition de la commission DETR. Élus locaux et parlementaires devraient avoir accès à une meilleure lisibilité.

**M. Christian Bilhac.** – En ce qui concerne l'article 45, je voudrais d'abord me réjouir de l'augmentation de 200 millions d'euros au titre de la DSR. En effet, j'avais déposé un amendement l'an dernier prévoyant une hausse de 20 millions d'euros...

En revanche, je ne suis pas en accord avec le remplacement du critère de voirie par celui de la superficie et je déposerai un amendement en ce sens. En effet, la superficie ne coûte pas un centime à la commune alors que la voirie est onéreuse, comme l'eau et l'assainissement, mais celles-ci relèvent désormais de l'intercommunalité.

J'en viens à la DPEL. Des communes délibèrent pour fixer les indemnités des élus en début de mandat, qui ont droit à une dotation qu'ils perdent deux ans plus tard. Il faudrait soit supprimer le critère financier, soit le fixer pour les six ans de la mandature.

En ce qui concerne la DTS, on demande aux communes de mettre en place une plateforme numérique pour les prises de rendez-vous, mais l'État pourrait aussi développer un logiciel, afin que les Français puissent suivre l'évolution de leurs demandes de titres et ne soient plus dans le flou complet.

Enfin, je soutiens les amendements présentés par les rapporteurs.

**M. Bernard Delcros.** – Je commencerai par me réjouir que les crédits consacrés cette année à la péréquation soient pour la première fois constitués de crédits supplémentaires, qui n'affectent donc ni la dotation forfaitaire ni les collectivités ne profitant pas du mécanisme. Ces crédits s'élèvent à 320 millions d'euros, dont 200 millions d'euros sont consacrés à la DSR, ce qui va dans le bon sens.

En ce qui concerne le remplacement du critère voirie, j'émet aussi des doutes. J'alerte d'ailleurs les collègues dont les départements comptent des communes de montagne puisque l'Association nationale des élus de la montagne (Anem) avait obtenu que la longueur de voirie communale soit doublée dans les dotations consacrées à ces zones. Cette modification aura des incidences et les raisons avancées pour la justifier semblent discutables.

J'en viens à la DPEL, qui intégrera à partir de 2023 de manière forfaitaire les dotations votées dans la loi Engagement et proximité, pour assurer la protection fonctionnelle des élus et les frais de garde d'enfants dans les communes de moins de 3 500 habitants. Aujourd'hui, pour qu'une commune soit éligible à la DPEL, son potentiel financier par habitant doit être inférieur à 1,25 fois la moyenne des communes de la strate. Or dans le cas de ces remboursements, aucun critère financier ne semble mis en place. La question du potentiel financier se posera-t-elle seulement pour certaines parts de la DPEL ? Cette référence au potentiel financier reste-t-elle dès lors justifiée ?

Enfin, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, il reste aux communes la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et la TFPB ; ne serait-il pas utile de décorréliser ces taux pour laisser aux élus la liberté de les fixer ?

**M. Stéphane Sautarel.** – D'abord, je me réjouis que les rapporteurs proposent de donner une traduction législative à certaines recommandations issues de leurs travaux de contrôle.

Par ailleurs, je voudrais revenir sur les critères d'attribution de la DSR, car je suis plutôt réservé quant aux modifications prévues. Il faudrait plutôt tenter de mieux répondre à la problématique de la voirie communale, en développant peut-être un programme spécifique. Les transferts qui seront ainsi opérés ont-ils été estimés ? J'ajoute que la lisibilité de la DSR n'est pas toujours aisée pour les communes.

Je voudrais aussi me féliciter de l'article 46 sur les aménités rurales. Il représente une évolution favorable, y compris dans le texte issu du 49-3.

J'en viens à la taxe d'habitation. Je partage la demande formulée par Bernard Delcros concernant la décorrélation entre la TFPB et la THRS. De plus, je m'interroge sur de possibles effets de bord. En effet, des habitants qui avaient décidé de déclarer leur résidence principale en milieu rural et de bénéficier d'une résidence secondaire en milieu urbain ont tendance à vouloir faire l'inverse à la suite de la réforme de la taxe, les taux étant souvent plus élevés dans les communes urbaines. Ces modifications pourraient avoir des incidences importantes pour la population de ces communes. Quel est votre regard sur ce phénomène ? Seriez-vous prêts à soutenir une demande d'information sur le sujet ?

**M. Michel Canévet.** – Le rapporteur général a eu raison d'évoquer l'extrême complexité des financements attribués aux collectivités locales, notamment des modes de calcul. On le voit bien : il faut les modifier avec beaucoup de précautions. Ainsi, nous l'avons fait pour le potentiel fiscal après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et nous en mesurons aujourd'hui les effets pervers pour un grand nombre de collectivités.

Par ailleurs, je partage les points de vue exprimés par les orateurs précédents sur les effets nocifs de la modification des critères de calcul de la DSR. L'argument avancé au CFL selon lequel les élus ne seraient pas capables de déterminer la longueur de voirie sur leurs territoires ne semble pas valable.

En ce qui concerne la DTS, j'ai lu avec attention les propositions de modification. La dotation forfaitaire sera-t-elle revalorisée ? En effet, on s'aperçoit que, même en l'absence

d'une grande activité, cela représente un poste de dépenses élevé, *a fortiori* dans un contexte d'inflation.

Enfin, j'en viens aux amendements présentés par les rapporteurs. Je soutiens l'idée que la commission DETR soit informée de l'ensemble des demandes de subvention éligibles. Les choses se passent ainsi dans le Finistère, où toutes les demandes sont transmises. J'ignorais en revanche que cette obligation touchait aussi les octrois de DSIL. Je suggérerais donc de compléter l'amendement pour que la communication porte aussi sur l'ensemble des décisions liées à la DSIL, afin que nous puissions appréhender de manière globale – et peut-être faudra-t-il intégrer le fonds vert à l'avenir – le financement des projets présentés par les collectivités.

**M. Jean-Claude Requier.** – D'abord, il faut être prudent au sujet de la décorrélation de la THRS et de la TFPB. En effet, dans de nombreuses communes, des conseillers municipaux pourraient être tentés de trop augmenter la THRS, sachant que les propriétaires de résidences secondaires votent ailleurs.

Ensuite, je souhaiterais féliciter les rapporteurs pour l'amendement **II-22**, qui obligerait les préfets à donner à l'ensemble des membres de la commission DETR les dossiers de subvention éligibles. Cela se fait dans certains départements, et c'est une bonne chose. À l'époque de l'ancienne « réserve parlementaire », nous avions accès à des remontées du terrain, les maires nous rendant visite pour obtenir des fonds. Ces informations données par le préfet pallieront cette absence.

**Mme Isabelle Briquet.** – Vous l'avez dit, l'essentiel concernant les collectivités ne se trouve pas dans la mission et nous aurons l'occasion d'en reparler au cours des débats sur le PLF.

Je concentrerai mon propos sur la DTS. Compte tenu des difficultés – largement relayées dans la presse – pour nombre de nos concitoyens d'obtenir des titres, l'abondement supplémentaire est le bienvenu. Pour autant, l'estimez-vous suffisant ou adapté par rapport au transfert de charges important vers les communes que représente la tenue des dispositifs de recueil ?

**Mme Christine Lavarde.** – Je souhaiterais vous interroger sur la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité : sur quels critères est-elle versée aux communes ? Comment cette dotation s'articule-t-elle avec les autres politiques menées par l'État en la matière, que nous avons évoquées dans le cadre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ?

**M. Dominique de Legge, président.** – Je partage les interrogations émises quant à l'évolution des critères utilisés pour le calcul de la DSR. Je trouve étonnant que l'on puisse avoir du mal à calculer la longueur de voirie et je ne comprends pas bien quel est l'objectif recherché par ce nouveau mode de calcul.

**M. Jean-Marie Mizon.** – En ce qui concerne la DETR et la DSIL, les préfets doivent dorénavant tenir compte du caractère écologique des projets. Néanmoins, les membres des commissions départementales n'ont pas attendu que la loi les y incite et le verdissement des projets proposés était bien souvent une réalité. Il ne faudrait pas que cela devienne une exclusivité. En effet, certains équipements sont bien utiles au développement des transports verts ; je pense en particulier aux routes. En l'absence de subvention, le réseau

routier se dégrade ; or il sera toujours nécessaire pour faire rouler un véhicule électrique, un véhicule à hydrogène ou un vélo.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – En ce qui concerne le verdissement, cet amendement intégré au texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale vise seulement à encourager le préfet à tenir compte des questions écologiques. Celui-ci conserve toutefois toute latitude pour fixer son taux dans les limites, s'agissant de la DETR, des taux planchers et plafonds fixés par la commission.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Je voudrais d'abord préciser que le critère de longueur de voirie communale, s'il a été soustrait du calcul de la DSR, reste toujours pris en compte, au sein de la DGF, au travers du montant historique « socle » de la dotation forfaitaire.

Il convient de rappeler que la DSR a vocation à tenir compte de l'ensemble des charges des collectivités concernées, dont la longueur de voirie était considérée comme un indicateur parmi d'autres, et non de compenser les charges d'entretien des routes. Cependant, l'utilisation de ce critère posait une difficulté dans la mesure où de nombreuses communes ont transféré la gestion de leur voirie aux intercommunalités, de sorte que celle-ci ne pouvait plus être prise en compte pour le calcul de la DSR. Ainsi, un critère tenant compte de la superficie, corrigée par un coefficient de densité et par un coefficient de population, a semblé plus pertinent. Je précise que des simulations ont été effectuées par le CFL.

Par ailleurs, les communes de montagne, qui se voyaient appliquer un doublement de leur longueur de voirie pour le calcul de la DSR, continueraient de bénéficier d'un avantage puisque leur superficie serait doublée. Au total, une large majorité de communes sont donc gagnantes selon les simulations présentées. L'impact sera relativement limité puisque 2 % de la masse seront déplacés pour la DSR « péréquation » et 6 % pour la DSR « cible ». Cet aspect de la réforme a sans doute été déterminant dans l'avis du CFL, qui est en général assez attentif à préserver les équilibres.

De plus, un « tunnel » d'évolution a été prévu, afin que les communes ne puissent pas perdre plus d'une certaine somme pendant plusieurs années. Grâce au tunnel, le montant perçu ne pourra être inférieur à 90 % ni supérieur à 120 % du montant perçu l'année précédente.

J'ajoute que la réforme de la DSR ne pénaliserait pas les communes les plus rurales, ce devrait même être le contraire, car le critère de longueur de la voirie communale aurait tendance à favoriser les communes les plus urbanisées parmi les communes éligibles à la DSR.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – Nous sommes tous sollicités sur cette question par l'Association des maires ruraux de France, mais le CFL a voté à l'unanimité cette modification.

**Mme Christine Lavarde.** – Et il en a discuté longtemps ; la décision a été bien mûrie.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – En effet, cette décision a fait l'objet de deux réunions du CFL et elle n'a pas été prise à la légère. À ce titre, l'ajout de la population

au critère de surface est apparu comme un correctif nécessaire, la surface seule ayant des effets de bord significatifs.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – Le tunnel mis en place permet aux communes de ne pas perdre plus de 10 % de ce qu'elles percevaient auparavant. Néanmoins, il est toujours difficile de modifier les règles concernant l'ensemble des dotations aux collectivités ; on se heurte toujours à celles qui se considèrent perdantes.

J'en viens à la position du rapporteur général sur la composition de la commission DETR. On peut trouver localement des accords avec les préfets, qui négocient généralement les DETR avec les présidents des associations des maires. Il pourrait être intéressant d'ajouter un parlementaire, mais, dans certains départements, leur nombre est conséquent de sorte qu'il pourrait être difficile de se mettre d'accord.

Par ailleurs, la composition reste la même : une enveloppe générale de 100 millions d'euros pour la part essentielle toujours calculée sur la base du potentiel, même après modification ; une enveloppe de 3,5 millions d'euros pour les frais de garde, qui correspond à un forfait pour toutes les communes de moins de 3 500 habitants ; et une part de 3 millions d'euros pour assurer la protection fonctionnelle des élus au moyen d'un forfait pour l'ensemble des petites communes concernées. La nouvelle clause, prévue pour que les communes nouvelles ne perdent pas cette dotation, ne pose pas de difficulté particulière.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Je voudrais revenir à la remarque du rapporteur général, qui a évoqué la complexité due à une sédimentation. J'ajouterais que cela révèle aussi l'obsolescence des modalités de répartition des concours financiers aux collectivités territoriales, et en particulier de la DGF, qui sont illisibles et de moins en moins représentatives. C'est la raison pour laquelle l'indexation de la DGF sur l'inflation n'est pas souhaitable. Il reste préférable d'instituer des dispositifs nouveaux extérieurs à l'enveloppe de la DGF afin de pouvoir les attribuer selon des critères à peu près reconnus par chacun.

En outre, le rapporteur général a évoqué la possibilité d'une nouvelle gouvernance pour la commission DETR. Il me semble qu'un tel dispositif serait pertinent pour les finances locales prises dans leur globalité.

MM. Delcros, Sautarel et Requier nous ont interrogés sur l'opportunité d'une décorrélation entre les taux de la THRS et de la TFPB. Cette question d'ordre fiscal ne relève pas du périmètre de la mission, et il conviendrait d'interroger notre rapporteur général sur le sujet. Je suis plutôt favorable à la décorrélation à titre personnel. De nombreux élus ne souhaitent pas augmenter la fiscalité pesant sur leur population, mais Bercy craint que certains impôts n'augmentent trop. On pourrait envisager une décorrélation uniquement à la baisse, mais cela est très complexe sur le plan juridique ; de plus, qu'advient-il le jour où la commune décidera de remonter ses taux d'imposition ? Je sais que le rapporteur général réfléchit à cette question.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – Certains propriétaires font passer leur résidence secondaire pour leur résidence principale. Ils déclarent qu'une maison de vacances est la résidence principale d'un de leurs enfants. Nous avons alerté sur cette dérive. En décorrélant les taux, on aggraverait encore ce phénomène. Plus qu'une décorrélation, je crois que les maires veulent avant tout davantage de ressources.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – J’ajoute qu’en 2023, les impôts locaux augmenteront fortement de manière mécanique en raison de la revalorisation des bases locatives au niveau de l’inflation.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – Je ne recommanderais pas à un maire de baisser ses taux d’imposition, même si je comprends bien la volonté de protéger sa population face à la hausse des bases locatives.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Je partage la frustration de M. Laménie et de M. Hervé de constater que les crédits de la mission ne s’élèvent qu’à 4,4 milliards d’euros. C’est bien peu lorsque l’on sait que les transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales s’élèvent à 107,6 milliards d’euros !

Les crédits de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales sont attribués en fonction du nombre d’habitants et du potentiel financier des communes situées dans des zones Natura 2000, dans des parcs nationaux ou des parcs naturels régionaux ou dans des parcs naturels marins. Les communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans un parc national pourront désormais bénéficier de la dotation pour un montant forfaitaire de 3000 euros sans qu’il soit besoin que leur territoire soit situé en tout ou partie dans le cœur d’un parc national.. Cette évolution bénéficiera surtout aux petites communes.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – La part forfaitaire de la dotation pour les titres sécurisés ne sera pas réévaluée. Son montant ne sera d’ailleurs plus mentionné dans la loi, mais sera fixé dans un décret. Les crédits supplémentaires prévus devraient être attribués aux dispositifs de recueil les plus utilisés. Une commune touchera au maximum 14 000 euros, ce qui couvre environ le tiers du coût de fonctionnement d’un dispositif de recueil.

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

#### EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

##### *Article 45*

*L’amendement II-20 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 45, sous réserve de l’adoption de son amendement.*

##### *Article 45 bis (nouveau)*

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter, sans modification, l’article 45 bis.*

##### *Après l’article 45 bis (nouveau)*

*Les amendements II-21, II-22 et II-23 portant articles additionnels sont adoptés.*

**Article 45 ter (nouveau)**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 45 ter.*

**Article 45 quater (nouveau)**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 45 quater.*

**Article 46**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 46.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »*

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Outre-mer » (et articles 44 quater à 44 sexies) - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » et des articles 44 *quater* à 44 *sexies*.

**M. Georges Patient, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer ».** – La mission « Outre-mer » a pour principal objectif le rattrapage des écarts persistants entre l'outre-mer et la métropole et la convergence des niveaux de vie dans le domaine socio-économique.

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 s'élèvent à 2 701 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 524,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 1,7 % en AE et de 1,3 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2022.

Cependant, cette hausse en valeur signifie une contraction des crédits de la mission en volume, qui s'établissent à 2 589,7 millions d'euros en AE et à 2 420,8 millions d'euros en CP, soit une baisse de plus de 100 millions d'euros en AE et CP par rapport à 2022.

En réintégrant le bandeau « maladie » transféré vers la sécurité sociale à compter de 2023, les crédits, corrigés de l'inflation, enregistrent une hausse de 187,6 millions d'euros en AE et de 181,6 millions d'euros en CP. Cette hausse résulte cependant du seul effet mécanique de l'action n° 1 du programme 138 relatif aux exonérations des charges sociales des entreprises qui sont des dépenses de guichet.



Ces précisions méthodologiques et de périmètre étant faites, je commencerai par une présentation rapide des crédits du programme 123, qui concerne les conditions de vie outre-mer.

Entre la loi de finances initiale pour 2022 et le PLF 2023, ce programme enregistre une hausse de 60,9 millions d'euros et 43,4 millions d'euros en CP. Plusieurs mesures nouvelles, pour un montant total de 35,1 millions d'euros en AE et 23,1 millions d'euros en CP, expliquent en partie cette hausse : une hausse de 10 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP pour le renforcement de l'assistance technique auprès des collectivités ; un effort spécifique en faveur de l'alimentation en eau potable en Guadeloupe pour un montant de 10 millions d'euros ; des dispositifs de garantie pour les petites et moyennes entreprises et de subventions pour la lutte contre le changement climatique dans le Pacifique seront développés par la société de gestion des fonds de garantie d'outre-mer pour un montant de 7 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP ; 3 millions d'euros en AE et CP seront ouverts pour participer à la diversification agricole ; un soutien de 5,1 millions d'euros en AE et CP sera attribué pour la réforme de la fonction publique territoriale à Wallis-et-Futuna.

Si l'on peut se réjouir de ces augmentations de crédits, il paraît cependant nécessaire de souligner que les crédits ouverts au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) ne permettent pas de répondre aux besoins dans ce domaine, notamment concernant la résorption de l'habitat insalubre. C'est pourquoi nous vous proposons un amendement visant à augmenter de 4 millions d'euros en AE et CP les crédits alloués à cette résorption. Cette ouverture se justifie d'autant plus que les AE et CP ouverts les dernières années ont été intégralement consommés.

De surcroît, malgré une augmentation des crédits alloués aux dispositifs de soutien exceptionnel aux collectivités, les crédits ouverts pour les contrats de redressement en outre-mer (Corom) restent stables dans le PLF initial. Ils ont été augmentés de 30 millions d'euros à l'Assemblée nationale. Cependant, dans ce contexte économique qui accentue la dégradation de la situation financière des collectivités d'outre-mer, nous estimons que ce dispositif pourrait utilement être renforcé pour s'étendre à un nombre plus important de collectivités. Or, les ouvertures de crédits pour ces contrats adoptées à l'Assemblée nationale, et retenues dans le texte du Gouvernement, seraient destinées, à hauteur de 20 millions d'euros, au syndicat de l'eau de Guadeloupe. Il nous paraît donc nécessaire d'ouvrir 20 millions d'euros en AE et CP pour les Corom. C'est le sens de l'amendement que nous vous proposons.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer ».** – On peut s'interroger sur la consommation des crédits des contrats de transformation et de convergence. Gageons que leur prolongation d'une année permettra d'engager le plus de crédits possible. En revanche, concernant spécifiquement le contrat de développement et de transformation de la Polynésie, signé en 2021 et couvrant la période 2021-2023, le maintien du rythme d'engagement des AE pourrait permettre une consommation intégrale d'ici à la fin du contrat.

Concernant le programme 138 « Emploi outre-mer », les crédits enregistrent une baisse de 15,6 millions d'euros en AE et de 11,2 millions d'euros en CP entre la LFI 2022 et le PLF 2023.

Dans le détail, les crédits alloués aux exonérations de charges enregistrent une baisse apparente de 61,9 millions d'euros, qui résulte de la mise en œuvre d'une mesure de périmètre visant à transférer le « bandeau maladie » vers la sécurité sociale pour un montant de 264,53 millions d'euros sans modification du dispositif sur le fond.

À périmètre constant, les crédits prévus pour 2023 au titre de la compensation des exonérations de cotisations sont en hausse de plus de 202,7 millions d'euros. Cependant, dans un contexte économique incertain venant accroître les difficultés rencontrées par certaines entreprises, il est délicat, à ce stade, d'avoir une prévision fine de ce que pourrait être le besoin réel en 2023 en raison des éventuelles conséquences sur l'emploi et les salaires de l'inflation. Nous nous montrerons donc attentifs, en cours d'année, au niveau de consommation de ces crédits.

Par ailleurs, les crédits alloués au service militaire adapté (SMA) enregistrent une hausse de 44,6 millions d'euros en AE et 50,4 millions d'euros en CP, qui s'explique par la création de deux nouvelles compagnies, en Polynésie et à Mayotte, et par le déploiement, à tous les territoires, du SMA 2025+, qui a notamment pour objectif d'ouvrir le dispositif à de nouveaux publics.

Ce dispositif, qui a démontré son efficacité et son extension à des mineurs ou des mères célibataires, permettra, sans aucun doute, une meilleure professionnalisation et intégration de ces personnes. Les recrutements sont cependant freinés depuis quelques années par plusieurs phénomènes : décalage de croissance démographique entre les différents territoires, crise sanitaire... Les crédits supplémentaires, en finançant certains investissements sur les lieux d'accueil, permettront d'apporter une première solution au décalage démographique entre les territoires. Nous devons, toutefois, être vigilants sur les taux d'insertion des prochaines années dans un contexte économique difficile.

Enfin, les crédits destinés au financement de l'économie c'est-à-dire les microcrédits, l'aide au fret, le prêt de développement outre-mer (PDOM) sont stables entre 2022 et 2023 à 24 millions d'euros. Cette stabilité, bien que louable, pourrait cependant s'avérer insuffisante pour couvrir les besoins réels en 2023. En effet, dans le contexte économique actuel, la situation des entreprises pourrait se détériorer et le recours au microcrédit ou au PDOM pourrait alors enregistrer une hausse par rapport à l'année 2021 voire 2022. Or, pour rappel, en 2020, année de crise sanitaire, ces crédits avaient été consommés à hauteur de 8 millions de plus que les ouvertures en loi de finances. Afin d'anticiper ce besoin, nous vous proposons un amendement pour ouvrir 5 millions d'euros supplémentaires en AE et CP.

**M. Georges Patient, rapporteur spécial.** – Les dépenses fiscales rattachées à la mission enregistrent une nouvelle hausse, passant de 6 916 à 7 090 millions d'euros. Nous nous réjouissons toutefois que des évaluations aient récemment été menées et que d'autres soient prévues pour 2023. Ces évaluations demeurent un exercice complexe, donc incomplet et à la fiabilité relative, mais elles représentent un préalable nécessaire à une réflexion plus large sur les dépenses fiscales.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial.** – Enfin, en complément des crédits portés par la mission « Outre-mer » et des dépenses fiscales, les outre-mer bénéficient de crédits en provenance d'autres programmes du budget général.

Ainsi, le montant total des contributions budgétaires s'élève, en PLF 2023, à 20,1 milliards d'euros en AE et 21,7 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 1,1 % en AE et de 3,7 % en CP par rapport à la LFI 2022. Depuis 2018, l'effort total a augmenté de 3,6 milliards d'euros en AE et 5,4 milliards d'euros en CP.

Ces crédits en provenance d'autres missions budgétaires permettent, entre autres, de financer les cinq plans thématiques outre-mer : le plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, la Réunion, Mayotte et Saint-Martin (Plan eau DOM) ; le plan Séismes Antilles ; le plan Sargasses 2 ; le plan Logement outre-mer (PLOM) ; et le plan Chlordécone.

Par ailleurs, parmi ces contributions, figurent les crédits du plan de relance. Nous notons que, en juin 2022, 1,39 milliard d'euros a été ouvert en AE pour l'outre-mer dans le cadre du plan de relance, soit environ 100 millions d'euros de moins que les premières annonces prévues à hauteur de 1,5 milliard d'euros pour les outre-mer. À la même date, 38,6 % des AE et 10,1 % des CP ont été consommés.

Ces taux sont décevants et doivent nous conduire à être vigilants à l'avenir notamment pour éviter des redéploiements en cas d'absence de consommation. Toutefois, les crédits du plan de relance se sont accompagnés d'un effet levier important sur le financement des collectivités et ont permis de financer des projets indispensables aux territoires d'outre-mer et de renforcer des dispositifs existants comme les contrats de convergence ou la ligne budgétaire unique. À cet égard, il est important de souligner que lorsqu'ils ont été orientés sur des dispositifs existants, les crédits ont été intégralement consommés.

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission « Outre-mer ».** – J'ai donné, pour la commission des affaires économiques, un avis favorable à cette mission « Outre-mer », puisque son budget tient compte des attentes, même si les objectifs de dépenses fixés ne sont pas toujours atteints. Je le considère comme un budget de transition, puisque notre nouveau ministre de l'outre-mer a prévu de grands projets avec des feuilles de route pour les territoires. Il a pour mission de faire des territoires ultramarins des territoires d'innovation et de développement de valeurs.

Je salue les efforts qui ont été fournis en faveur du service militaire adapté (SMA), avec, désormais, la prise en charge des mineurs à partir de 16 ans, ce qui permettra de récupérer les jeunes en décrochage scolaire.

Je remercie les deux rapporteurs spéciaux pour leur travail.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Outre-mer ».** – J'ai écouté avec intérêt le rapport de mes éminents collègues, auquel je n'ai rien à ajouter. Je souhaiterais même, avec leur permission, dupliquer leurs amendements qui visent à abonder certains dispositifs.

Je voudrais souligner, cependant, le problème récurrent de sous-consommation des crédits. Il s'agit des collectivités les plus en difficulté de la République, et il est consternant de constater que les crédits qui leur sont alloués ne sont pas consommés dans leur intégralité à la fin de l'année. C'est inacceptable et nous devons absolument trouver une solution.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie les rapporteurs spéciaux pour leur rapport. Je partage leurs observations relatives à la difficulté de consommer les crédits alloués, un problème auquel il est urgent d’apporter une réponse. En effet, tous les ans se joue une bagarre démocratique pour obtenir des crédits et ils ne sont pas entièrement consommés, ce qui discrédite notre travail. Peut-être avez-vous des préconisations à nous soumettre sur cette question.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – En effet, lorsque ces sommes sont annoncées, nous sommes les premiers à nous en réjouir et à répercuter l’information auprès de la population. Et quand, un an plus tard, les sommes n’ont pas été consommées, nous passons pour des menteurs, le citoyen se moquant totalement des explications techniques. La seule chose qu’il voit, c’est que les réalisations ne sont pas au rendez-vous et il en veut à l’élu qui fait le lien entre les institutions de la République et nos territoires.

**Mme Isabelle Briquet.** – Mes commentaires seront bien moins pertinents que ceux qu’aurait pu tenir Victorin Lurel s’il avait pu être présent aujourd’hui.

Si nous pouvons noter avec satisfaction l’augmentation des crédits, avec la réserve qui a été donnée tout à l’heure sur leur niveau de consommation, elle ne permet pas de répondre à l’ensemble des problématiques. Il manque en effet des mesures spécifiques pour protéger le pouvoir d’achat et, à ce sujet, je souhaiterais savoir si nos rapporteurs peuvent nous dire où en est la démarche dite « Oudinot du pouvoir d’achat », qui a été annoncée.

L’aide au fret n’a pas été réévaluée, alors que le prix des billets d’avion est un problème systémique.

Même s’il convient de noter qu’un effort a été réalisé sur la question de la gestion de l’eau, l’urgence du droit d’accès à l’eau nécessiterait une politique bien plus volontariste. Au-delà des financements, sans doute des politiques spécifiques pourraient être mises en place.

Enfin, s’agissant du renforcement du service militaire adapté, il serait souhaitable de repenser la formation pour éviter les échecs scolaires.

**M. Jérôme Bascher.** – Les territoires outre-mer ont subi de gros déficits d’investissement, et ce au profit de mesures de substitution, d’aides aux personnes, à savoir des palliatifs.

Savez-vous exactement ce qui est possible de faire et la somme totale qu’il conviendrait d’investir pour remettre les infrastructures de réseaux aux normes – eau, téléphonie, assainissement, hôpitaux, etc. ? Une mission a-t-elle été réalisée pour chiffrer le retard en termes d’investissement et le financement qu’il conviendrait d’allouer ?

**M. Georges Patient, rapporteur spécial.** – Le gros problème dans les outre-mer, c’est la sous-consommation des crédits votés, alors même que les collectivités locales doivent faire face à un déficit structurel important. Or, nous savons très bien qu’en outre-mer, plus encore que dans l’Hexagone, ce sont les collectivités locales qui sont motrices en matière de développement économique. Nous nous battons depuis très longtemps pour que leur équilibre financier soit rétabli. C’est un préalable indispensable pour qu’elles puissent investir. Des crédits sont votés en matière d’investissement, mais depuis très longtemps, les collectivités

locales sont discriminées au titre des recettes de fonctionnement. Premièrement au niveau de la péréquation, nous en avons beaucoup parlé, et le Président avait fini par reconnaître, qu'il y avait un écart de 85 millions d'euros avec les communes de l'Hexagone. Un plan de rattrapage a été mis en œuvre, mais l'écart était en réalité de plus de 165 millions d'euros.

Par ailleurs, en matière de contribution au redressement des finances publiques, les communes d'outre-mer, qui sont les plus pauvres, ont également fortement contribué. Et nous pouvons chiffrer à 400 millions d'euros la perte en matière de recettes de fonctionnement.

Dans le dernier rapport que j'ai élaboré avec Jean-René Cazeneuve, nous avons initié les contrats de redressement en outre-mer, pour permettre à ces communes de se remettre à flot et de pouvoir utiliser tous les crédits d'investissement mis à leur disposition. À ce jour la situation est la suivante : 62 % des communes des départements et régions d'outre-mer (Drom), qui sont dans le réseau d'alerte, présentent un déficit structurel en section de fonctionnement, alors qu'elles bénéficient de crédits d'investissement. Or, tant que leurs charges et leurs dépenses de fonctionnement ne seront pas équilibrées elles auront les plus grandes difficultés à utiliser les crédits d'investissement ouverts

Je suis un peu déçu de voir que le rapporteur général a rejeté mon amendement relatif aux Corom que j'avais déposé sur le PLFR.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial.** – Concernant la sous-consommation des crédits, un sujet récurrent évoqué chaque année, nous avons formulé des recommandations dans notre rapport d'information sur le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) outre-mer et dans celui réalisé pour suite à donner au rapport de la Cour des comptes au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) sur les financements de l'Etat en outre-mer. Nous restons positifs en espérant que ces conclusions seront prises en compte et qu'elles seront intégrées par le Gouvernement.

Il y a aussi un effet progressif de montée en charge de l'ingénierie locale, puisque nous avons augmenté les crédits qui y sont consacrés. Il faut installer les équipes et les élus doivent s'approprier cet outil et recourir de manière plus systématique à ces plateformes d'ingénierie locale. Nous allons donc observer avec vous cette évolution. Je pense qu'il faut un cycle de deux à trois ans pour pouvoir tirer des conclusions sur les efforts consentis en la matière. Mais des sujets restent intangibles, notamment la rareté du foncier, les coûts d'aménagement du foncier sur des îles avec des plaines assez étroites à forte densité de population. Nous ne pouvons ignorer ces éléments géographiques contraignants.

L'inflation et l'écart du coût de la vie sont deux sujets qui s'additionnent, mais qui sont distincts. Il existe le bouclier qualité-prix (BQP), mis en place par M. Lurel, mais nous observons que l'évolution des taux d'inflation varie en fonction des territoires. Un certain nombre d'entre eux connaissent une croissance de l'inflation inférieure à la métropole, et d'autres, supérieure, ce qui souligne encore une fois l'hétérogénéité des territoires d'outre-mer.

L'exonération de la TVA a été mise en œuvre dans les Drom.

L'aide au fret est effectivement un sujet majeur, et fait l'objet de l'un de nos amendements, visant à augmenter de 5 millions d'euros les crédits dédiés au financement de

l'économie, qui recouvrent les micro-crédits aux entreprises, les prêts de développement outre-mer (PDOM) mais également l'aide au fret.

D'autre part, les crédits alloués à la continuité territoriale ont été augmentés de 5 millions d'euros par l'Assemblée nationale pour faire face à la hausse des prix des billets d'avion – il faut distinguer la hausse du prix du fret et celle du billet d'avion. Nous souhaitons vivement que vous puissiez nous appuyer sur cet amendement.

Concernant les écarts en termes d'équipements publics entre les outre-mer et la métropole, il y a effectivement eu des tentatives pour mesurer ces écarts. Les dernières données en la matière dataient d'un rapport de 2012. Dans nos différents rapports, et notamment celui sur le FEI, nous avons essayé de les mettre à jour au regard des données dont nous disposons. Il en ressort que les écarts en termes d'équipements publics restent forts.

Les besoins sont différents selon les territoires, avec des caractéristiques démographiques distinctes. Sans entrer dans le détail, Mayotte, qui a une démographie très dynamique, présente des besoins en infrastructures liées à l'enfance ou à l'enseignement plus importants que dans d'autres territoires d'outre-mer. Les efforts sont sans fin en la matière dans la mesure où nous n'avons pas de prise sur ces taux de croissance démographiques très importants.

Vous avez indiqué que, pendant la crise, nous avons enregistré un investissement public moins appuyé. Cela aussi dépend des territoires. Si je prends l'exemple de la Polynésie française, nous avons pu, au contraire, en faire une forme de bouclier pour l'emploi, et les dépenses d'investissement ont été particulièrement accentuées sur la période de manière à jouer une fonction contracyclique à un moment où l'économie en avait le plus besoin, puisque le tourisme était à l'arrêt.

**M. Claude Raynal, président.** – Évidemment, il s'agit d'amendements appelant le Gouvernement à lever le gage dans la mesure où vous demandez, à chaque fois, une somme supplémentaire et non pas un transfert de crédits au sein de la mission.

*L'amendement n° II-16 est adopté.*

*L'amendement n° II-17 est adopté.*

*L'amendement n° II-18 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Outre-mer », sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 44 quater (nouveau)*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 44 quater.*

**Article 44 quinquies (nouveau)**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 44 quinquies.*

**Article 44 sexies (nouveau)**

**M. Claude Raynal, président.** – Les rapporteurs spéciaux nous proposent un amendement pour repousser de trois mois la date limite de dépôt du rapport demandé au Gouvernement sur les crédits budgétaires dédiés à l'aide au fret au sein de la mission « outre-mer ».

*L'amendement n° II-19 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 44 sexies, sous réserve de l'adoption de son amendement.*

*La réunion est close à 14 h 45.*

**Jeudi 17 novembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Missions précédemment examinées et réservées - « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement », « Plan de relance », « Sport, jeunesse et vie associative », et Comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Participations financières de l'État » - Vote**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous débutons nos travaux par le vote sur les missions et comptes d'affectation spéciale (CAS) précédemment examinés et réservés. Nous commençons par la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »**

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial.** – Pour la mission « Conseil et contrôle de l'État », les crédits demandés sont en hausse de 8,5 % par rapport à 2022. En réalité, si l'on tient compte de l'inflation, cette augmentation n'est que de 4 %, soit du même ordre que l'an passé.

Les dépenses de personnel représentant 81 % des crédits de la mission, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique a eu pour effet mécanique d'augmenter les crédits demandés. La hausse des crédits repose aussi essentiellement sur les revalorisations indemnitaires des magistrats administratifs et financiers, décidées pour s'aligner sur celles du nouveau corps des administrateurs de l'État. Si l'on veut que les juridictions conservent un attrait, une concordance des rémunérations avec les administrateurs de l'État est nécessaire, d'autant que l'obligation de mobilité des magistrats tend à s'accroître.

Le régalien doit être une priorité budgétaire ; c'est pourquoi j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Avis également favorable.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

**MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »**

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial.** – Je propose de voter les crédits de cette mission.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Avis également favorable.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».*

**MISSION « PLAN DE RELANCE »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – L'amendement **II-27** prévoit une réduction de crédits de paiement correspondant en fait à des autorisations d'engagement qui seront reportés, à hauteur de 1 milliard d'euros. Cet amendement adopté, je propose de voter les crédits de la mission.

**M. Claude Raynal, président.** – L'amendement porte encore une fois sur la question des reports, c'est une sorte de « sincérisation » ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Il s'agit plutôt d'une réduction de 1 milliard d'euros pour des crédits qui n'ont pas encore été engagés dans le plan de relance.

*L'amendement **II-27** est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Plan de relance », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

**MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »**

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – Par le recours à l'article 49-3, l'amendement voté par l'Assemblée nationale n'a pas été retenu. Aussi, je propose un avis favorable à cette mission.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Avis également favorable.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».*



**M. Claude Raynal.** – Nous examinons maintenant les comptes d'affectation spéciale. Nous commençons par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

**COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »**

**M. Claude Raynal, président, en remplacement de Victorien Lurel, rapporteur spécial.** – Victorin Lurel, le rapporteur spécial de la mission, est favorable à l'adoption des crédits sans modification.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je partage son avis.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».*

**COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous terminons par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Avis favorable.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Seconde partie - Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen définitif de l'équilibre des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Mercredi 2 novembre, le Gouvernement a engagé la procédure de l'article 49-3 de la Constitution. Vendredi 4 novembre, à la suite du rejet de la motion de censure, le PLF pour 2023 a été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale ; il a été transmis ce matin au Sénat.

La traditionnelle « réunion balai » permet de confronter les votes que notre commission des finances a émis, par anticipation, avec le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de nous prononcer sur certaines modifications considérées comme adoptées par l'Assemblée nationale, soit sur les crédits, soit sur les articles rattachés aux missions.

Avant de passer en revue chacune des missions budgétaires, je vais rappeler brièvement quelques éléments généraux, notamment relatifs aux modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article d'équilibre, à savoir l'article 26.

Le déficit budgétaire prévu par le texte initial du PLF était de 158,5 milliards d'euros. À l'issue de l'engagement de l'article 49-3 de la Constitution sur la première partie du PLF, le solde budgétaire de l'État s'établissait à 154,6 milliards d'euros, en amélioration de 3,9 milliards d'euros.

Les principales évolutions sont les suivantes : premièrement, la retranscription dans le droit national du dispositif de plafonnement des revenus infra-marginaux de la production d'électricité pour faire face aux prix élevés de l'énergie, donnant lieu à un gain de 7 milliards d'euros ; deuxièmement, l'instauration d'une contribution temporaire de solidarité applicable aux entreprises des secteurs du pétrole, du charbon, du raffinage et du gaz, conduisant à augmenter les recettes de 200 millions d'euros ; troisièmement, la prise en compte de l'année 2023 dans le calcul du montant de référence de compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), servant à la fixation de la fraction de TVA, ce qui conduit à une moindre recette de TVA de 826 millions d'euros ; quatrièmement, le rehaussement du plafond du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, entraînant une perte de recettes de 200 millions d'euros ; et cinquièmement, l'ajustement des droits à compensation des collectivités territoriales issus des transferts de compétences, conduisant à minorer les recettes de 201 millions d'euros.

Les amendements intégrés en application de l'article 49-3 sur la seconde partie du projet de loi ont conduit, en sens inverse, à dégrader le solde du budget général de 7,5 milliards d'euros, portant le déficit de l'État à 162,1 milliards d'euros, avec, notamment, les deux évolutions suivantes : 4 milliards d'euros supplémentaires sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », afin de renforcer les aides guichets aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz ; et 3 milliards d'euros supplémentaires sur le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », afin de mettre en place un amortisseur à destination des très petites entreprises (TPE), des petites et moyennes entreprises (PME), associations, établissements publics et collectivités pour faire face à l'augmentation de leurs factures d'électricité.

Je vous propose maintenant de confirmer définitivement la position de la commission des finances sur chacune des missions et des articles rattachés.

#### MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

##### *Article 41 A*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le 9 novembre dernier, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et rejeté l'article 41 A. Les rapporteurs spéciaux, MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » et de ne pas adopter l'article 41 A.*

## MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

*Article 41 B*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 9 novembre, la commission des finances a rejeté les crédits de la mission et adopté un amendement de suppression de l'article 41 B rattaché à la mission. La rapporteure spéciale, Mme Isabelle Briquet, propose de confirmer ces décisions.

*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 » et de ne pas adopter l'article 41 B.*

## MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

*Articles 41 C et 41 D**Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a rejeté les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. Elle a également adopté sans modification les articles 41 C et 41 D. Les rapporteurs spéciaux, MM. Vincent Segouin et Patrice Joly, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ». Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 41 C et 41 D.*

## MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

*Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 9 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ». Les rapporteurs spéciaux, MM. Michel Canévet et Jean-Claude Requier, proposent d'adopter un amendement de crédits sur la mission.

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – Dans le but de faire des économies, et compte tenu de l'augmentation des moyens dévolus à l'aide publique au développement, l'amendement n° 1 prévoit de minorer les crédits de la mission à hauteur de 200 millions d'euros : 100 millions d'euros prélevés sur les crédits de l'aide-projet, ce qui les maintiendraient tout de même à un niveau de 970 millions ; et 100 millions d'euros sur des crédits mis en réserve pour faire face à des crises majeures, sachant qu'il reste encore 170 millions supplémentaires par rapport à ce qui existait antérieurement.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*La commission proposera au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement », sous réserve de l'adoption de son amendement, et d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».*

**MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »**

**Articles 41 et 41 bis**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 27 octobre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits, ainsi que l'article 41 sans modification. En application de l'article 49-3, les crédits de la mission ainsi que l'article 41 ont été considérés comme adoptés sans modification par l'Assemblée nationale ; un article 41 *bis* rattaché a été ajouté.

Le rapporteur spécial, M. Marc Laménie, propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits et l'adoption, sans modification, de l'article 41. Il nous reste à nous prononcer sur l'article 41 *bis*.

**M. Marc Laménie, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 2 propose de supprimer l'article 41 *bis*.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » tels que modifiés par son amendement, de même que d'adopter, sans modification, l'article 41. Elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 41 bis.*

**MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »**

**Article 41 ter**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre, la commission des finances a émis un avis de sagesse sur les crédits de la mission et adopté sans modification l'article 41 *ter*. Les rapporteurs spéciaux, MM. Jean-Baptiste Blanc et Bernard Delcros, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires » et de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 41 ter.*

**MISSION « CULTURE »**

**Articles 41 quater et 41 quinquies**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le 15 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission, ainsi que deux

amendements de suppression des articles 41 *quater* et 41 *quinquies*. Les rapporteurs spéciaux, MM. Vincent Éblé et Didier Rambaud, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Culture » et de ne pas adopter les articles 41 quater et 41 quinquies.*

#### MISSION « DÉFENSE »

##### *Article 42*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits. Elle a également adopté, sans modification, l'article 42. Le rapporteur spécial, M. Dominique de Legge, propose de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Défense » tels que modifiés par son amendement, de même que d'adopter, sans modification, l'article 42.*

#### MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

##### *Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »*

##### *Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) »*

##### *Articles 42 bis, 42 ter et 42 quater*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie hier matin, la commission a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par deux amendements de crédits. Elle a également adopté un amendement modifiant les indicateurs de performance mentionnés à l'état G, ainsi que, sans modification, les articles 42 *bis*, 42 *ter* et 42 *quater*. Enfin, elle a adopté sans modification les crédits du budget annexe et du compte d'affectation spéciale. Les rapporteurs spéciaux, Mme Christine Lavarde, MM. Hervé Maurey, Stéphane Sautarel et Vincent Capo-Canellas, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » tels que modifiés par ses amendements, de même que d'adopter un amendement modifiant les indicateurs de performance mentionnés à l'état G. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 42 bis, 42 ter et 42 quater, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».*

## MISSION « ÉCONOMIE »

**Article 43*****Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »***

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 9 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et l'article 43. Elle a également adopté un amendement portant article additionnel après l'article 43. Enfin, elle a adopté les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » tels que modifiés par un amendement. Les rapporteurs spéciaux, Mme Frédérique Espagnac et M Thierry Cozic, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Économie », l'article 43 et l'article additionnel après l'article 43. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » tels que modifiés par son amendement.*

## MISSION « ENGAGEMENT FINANCIERS DE L'ÉTAT »

***Compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »***

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 10 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission ainsi que les crédits des comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ». Le rapporteur spécial, M. Jérôme Basher, propose de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Engagement financiers de l'État » et des comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».*

## MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 3 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. Le rapporteur spécial, M. Gérard Longuet, propose de confirmer cette décision.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».*

**MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES », « CRÉDITS NON RÉPARTIS » ET  
« TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 9 novembre, la commission a adopté, sans modification, les crédits de la mission « Gestion des finances publiques » et de la mission « Transformation et fonction publiques ». Elle a également adopté les crédits de la mission « Crédits non répartis » tels que modifiés par un amendement de crédits. Les rapporteurs spéciaux, MM. Albéric de Montgolfier et Claude Nougein, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Gestion des finances publiques » et de la mission « Transformation et fonction publiques ». Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Crédits non répartis » tels que modifiés par son amendement.*

**MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 26 octobre, la commission des finances n'a pas adopté les crédits de la mission. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits de la mission sont considérés avoir été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale. Le rapporteur spécial, M. Sébastien Meurant, propose de confirmer notre décision.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».*

**MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 ». Le rapporteur spécial, M. Thierry Meignen, propose de confirmer cette décision.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 ».*

**MISSION « JUSTICE »**

**Articles 44, 44 bis et 44 ter**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission, ainsi que les articles 44 et 44 bis. Elle a adopté l'article 44 ter tel que modifié par un amendement. Le rapporteur spécial, M. Antoine Lefèvre, propose de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice », de même que les articles 44 et 44 bis. Elle*

*confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter l'article 44 ter tel que modifié par son amendement.*

**MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »**

***Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »***

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission ainsi que ceux du compte de concours financiers. Le rapporteur spécial, M. Roger Karoutchi, propose de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».*

**MISSION « OUTRE-MER »**

***Articles 44 quater, 44 quinquies et 44 sexies***

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie hier, la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par trois amendements. Elle a également adopté sans modification les articles 44 *quater* et 44 *quinquies*, ainsi que l'article 44 *sexies* tel que modifié par un amendement. Les rapporteurs spéciaux, MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements, et d'adopter, sans modification, les articles 44 quater et 44 quinquies. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter l'article 44 sexies tel que modifié par son amendement.*

**MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 26 octobre, la commission a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits de la mission sont considérés avoir été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale. Le rapporteur spécial, M. Jean-Michel Arnaud, propose de confirmer notre décision.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».*

**MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission. Les rapporteurs spéciaux, Mme Vanina Paoli-Gagin et M. Jean-François Rapin, proposent de confirmer cette décision.



*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »**

***Compte d'affectation spéciale « Pensions »***

***Articles 50 et 51***

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 2 novembre, la commission a adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale sont considérés avoir été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, deux articles 50 et 51 rattachés au compte d'affectation spéciale sont considérés avoir été adoptés par l'Assemblée nationale.

La rapporteure spéciale, Mme Sylvie Vermeillet, propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. Nous allons maintenant examiner les articles 50 et 51.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale.** – L'article 50 prévoit de relever l'âge maximal de l'enfant, dont l'éducation constitue le but d'une disponibilité ou d'un congé pour convenance personnelle pris par un militaire, de 8 à 12 ans. Cette modification est destinée à mettre en cohérence le droit à pension avec celui du droit au congé parental. Un dispositif semblable avait été adopté en loi de finances pour 2022 concernant les fonctionnaires civils.

Si le principe d'une prise en compte du congé parental dans la constitution du droit à pension ne constitue pas un avantage propre au régime de la fonction publique, les conditions d'accès au congé parental divergent entre fonctionnaires civils et militaires et salariés affiliés au régime général, ce qui fragilise l'hypothèse d'une harmonisation des droits à terme. Nonobstant cette réserve, je propose d'adopter cet article sans modification.

L'article 51 prévoit de rétablir les dispositions relatives aux cotisations salariales et patronales des fonctionnaires détachés, abrogées par erreur dans le cadre de la codification du code général de la fonction publique (CGFP) prévu par l'ordonnance du 24 novembre 2021, portant partie législative du CGFP. Je propose d'adopter cet article sans modification.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Elle décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 50 et 51.*

## MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

*Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »**Articles 45, 45 bis, 45 ter, 45 quater et 46*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie hier, la commission a adopté, sans modification, les crédits de la mission et ceux du compte de concours financiers. Elle a adopté l'article 45 tel que modifié par un amendement. Elle a adopté, sans modification, les articles 45 *bis*, 45 *ter*, 45 *quater* et 46. Enfin, elle a adopté trois amendements portant articles additionnels après l'article 45 *bis*. Les rapporteurs spéciaux, MM. Charles Guéné et Claude Raynal, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter l'article 45 tel que modifié par son amendement. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 45 bis, 45 ter, 45 quater et 46. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les articles additionnels après l'article 45 bis.*

## MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 19 octobre, la commission a adopté sans modification les crédits de la mission. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits de la mission sont considérés avoir été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale. Le rapporteur spécial, M. Pascal Savoldelli, propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».*

## MISSION « SANTÉ »

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 2 novembre, la commission a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits. Elle a également adopté un article additionnel après l'article 46. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits de la mission sont considérés avoir été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale ; un article additionnel 46 *bis* a également été ajouté.

Après avoir pris acte de ces modifications, le rapporteur spécial, M. Christian Klinger, propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement de crédits et l'adoption d'un article additionnel, qui sera déplacé après l'article 46 *bis*. Le rapporteur spécial nous présente par ailleurs un amendement modifiant l'article 46 *bis*.

**M. Christian Klinger, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 3 est rédactionnel. L'article 46 *bis* concerne la réorganisation de la sécurité sanitaire des produits cosmétiques et de tatouage. Cette mission est confiée à l'Agence nationale de sécurité

sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) au lieu de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

*L'amendement rédactionnel n° 3 est adopté.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Santé » tels que modifiés par son amendement. Elle propose d'adopter l'article 46 bis sous réserve de l'adoption de son amendement. Enfin elle propose l'adoption d'un article additionnel après l'article 46 bis.*

#### MISSION « SÉCURITÉS »

##### *Article 46 ter*

##### *Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission a adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. Elle a également adopté sans modification l'article 46 *ter*. Les rapporteurs spéciaux, MM. Philippe Dominati et Jean-Pierre Vogel, proposent de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Sécurité » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », de même que l'article 46 ter.*

#### MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

##### *Article 46 quater*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 26 octobre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits de la mission sont considérés avoir été adoptés tels que modifiés par trois amendements de crédits par l'Assemblée nationale ; un nouvel article rattaché – l'article 46 *quater* – a également été ajouté.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, les rapporteurs spéciaux, MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, proposent de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

L'article 46 *quater* autorise, à titre transitoire, un report de l'application du principe de parité totale entre les départements et l'État pour le financement du futur groupement d'intérêt public (GIP) « France enfance protégée », qui aurait pour conséquence l'augmentation de la contribution financière des départements par rapport à celle qui était versée au titre de l'ancien GIP « Enfance en danger ».

Il s'agit d'un dispositif favorable aux départements, ce qui conduit les rapporteurs spéciaux à proposer d'adopter l'article sans modification.

*Après avoir pris acte des modifications considérées comme adoptées à l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution, la commission*

*confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Elle propose également d'adopter sans modification l'article 46 quater.*

**MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**

**Articles 47, 48, 49**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 10 novembre, la commission a adopté, sans modification, les crédits de la mission, ainsi que les articles 47 et 48 ; elle a réservé son vote sur l'article 49. Les rapporteurs spéciaux, MM. Emmanuel Capus et Daniel Breuiller, proposent de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et des articles 47 et 48. Nous devons nous prononcer sur l'article 49.

**M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial.** – La semaine dernière, nous avons réservé notre vote sur l'article 49 dans l'attente d'un travail en concertation avec le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

L'article 49 pose le principe d'un mécanisme de régulation dans la mobilisation du compte personnel de formation (CPF), mais renvoie sa définition à un décret. Nous souhaitons préciser les choses. Ainsi, l'amendement n° 4 précise que la prise en charge de la formation par le CPF peut être plafonnée.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – C'est le début – je l'espère – d'une réduction de la dérive budgétaire. Avis favorable.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Travail et emploi », de même que les articles 47 et 48. Elle décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 49, sous réserve de l'adoption de son amendement.*

**BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Réunie le 25 octobre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits du budget annexe. En application de l'article 49-3 de la Constitution, les crédits du budget annexe sont considérés avoir été adoptés, sans modification, par l'Assemblée nationale. Le rapporteur spécial, M. Paul Toussaint Parigi, propose de confirmer cette décision.

*La commission décide de confirmer sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

*La réunion, suspendue à 11 h 10, est reprise à 11 h 30.*

## Projet de loi de finances pour 2023 - Examen de deux motions

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons maintenant deux motions, une motion tendant à opposer la question préalable déposée par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, et une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité déposée par le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

### EXAMEN DE MOTIONS

#### *Question préalable*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste a déposé la motion n° **I-1287** tendant à opposer la question préalable. La motion expose des problèmes d'ordre juridique et demande au Sénat de ne pas poursuivre les débats sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

Cependant, je souhaite que nous engagions les débats sur ce PLF et que nous allions jusqu'au bout de l'exercice, de façon d'autant plus sereine que, d'un point de vue juridique, le recours à l'article 49-3 de la Constitution n'est pas possible au Sénat. Un certain nombre de dispositions n'ont pas été discutées à l'Assemblée nationale et le Gouvernement a introduit de nouvelles mesures qui n'ont pas encore fait l'objet des analyses qu'elles méritent. Dans ces conditions, le travail que nous avons réalisé en commission des finances et celui que nous effectuerons en séance sont très importants.

Enfin, il me semble que le débat démocratique doit au moins avoir lieu dans l'une des deux chambres. Notre démocratie ne sortirait pas gagnante d'un examen qui aurait été écourté à l'Assemblée nationale et absent au Sénat. Je suis donc défavorable à cette motion.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° I-1287 tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi de finances pour 2023.*

#### *Exception d'irrecevabilité*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous en venons à l'examen de la motion n° **I-1419** tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, déposée par le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

En application de l'article 44, alinéa 2 du Règlement du Sénat, cette motion demande à ce que notre assemblée reconnaisse le PLF pour 2023 comme étant contraire à la Constitution.

Sur la forme, il s'agit d'une utilisation déplacée du dispositif prévu par le Règlement. En effet, nos collègues conviennent eux-mêmes que leur demande est fondée sur le fait que le Gouvernement n'aurait pas respecté « l'esprit constitutionnel » de l'examen des textes budgétaires. Cependant, ils n'évoquent aucun point de droit qui indiquerait matériellement que le PLF, ou sa procédure d'examen, serait contraire à la Constitution.

Sur le fond, je rappelle que les dispositions qui régissent l'article 49-3 sont prévues par la Constitution et que celles-ci sont mêmes renforcées dans le cas des textes

financiers. Par ailleurs, certains gouvernements, au milieu des années 1980, n'ont pas manqué de recourir à cet instrument.

Enfin, je répète qu'il me paraît important et nécessaire d'examiner le texte. Pour toutes ces raisons, je demande le retrait de la motion.

*La commission demande le retrait de la motion n° I-1419 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur le projet de loi de finances pour 2023.*

**Lundi 21 novembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Examen des amendements de séance sur la première partie (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 05.*

**Jeudi 24 novembre 2022**

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2023-Examen des amendements du rapporteur général (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques », « Crédits non répartis » et compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » (et articles 50 et 51) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Économie » (et article 43) et compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Plan de relance » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Investir pour la France de 2030 » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Engagements financiers de l'État » et comptes de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Sécurités » (et article 46 *ter*) et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Justice » (et articles 44 à 44 ter)  
- Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022 – Examen des amendements du Gouvernement (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 05.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Examen d'un amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 16 h 55.*



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

**Mercredi 9 novembre 2022**

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

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Christophe Béchu,  
ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous remercions le ministre de sa présence. Je rappelle que notre audition se tient dans le cadre de nos travaux sur le projet de loi de finances, plus spécifiquement sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur est Loïc Hervé. Nous évoquerons donc ensemble le budget des collectivités territoriales, leurs relations avec l'État et les difficultés des collectivités dans le contexte de crise que nous connaissons actuellement.

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Je vous remercie Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs les sénatrices et sénateurs, avant toute chose, je souhaiterais revenir sur la situation actuelle.

Les arbitrages sur le projet de loi de finances sont rendus durant l'été. À cette époque, le dernier élément d'information en date consistait en un rapport de la Cour des comptes, dont l'analyse reposait sur un état des lieux en début d'année 2022 et sur des estimations des comptes administratifs. Nous nous sommes basés sur cette photographie pour déterminer l'état de santé des collectivités territoriales, et elle traduisait globalement une amélioration sur cinq ans. Or la tendance actuelle diffère sensiblement. Ainsi, l'inflation déjà présente en 2021 a changé de nature et d'ampleur à partir du 24 février 2022, date de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Afin d'en pallier les conséquences sur les finances des collectivités territoriales, le Sénat a ajouté un « filet de sécurité » dans la loi de finances rectificative, puis le Gouvernement a amendé sa copie. Des éléments restent à coconstruire dans le cadre de la discussion budgétaire et parlementaire, mais je tiens à présenter quelques éléments marquants :

- l'augmentation de l'enveloppe de DGF : elle progresse pour la première fois depuis 13 ans, à hauteur de 320 millions d'euros.
- la création d'un « fonds vert » : Ce fonds a vocation à soutenir le financement des projets des collectivités territoriales. Certes, les autorisations d'engagement liées au plan de relance et en lien avec le plan « Marseille en Grand » ne sont pas reconduites à cet égard, mais le solde reste très largement positif puisque le « fonds vert » sera abondé à hauteur de 2 milliards d'euros contre 1,5 milliard initialement. Ce fonds se veut extrêmement souple, et ne repose pas sur des appels à projets ou manifestations d'intérêt, qui le

rendraient trop complexe pour apporter un appui financier réel et concret aux collectivités dès 2023 ;

- la stratégie face à la hausse des prix de l'énergie . Nous ajustons cette stratégie, dans un contexte où les prix évoluent et où une partie des discussions impliquent nos partenaires européens s'agissant de la réforme du marché de l'électricité. La façon d'agir la plus efficace et vertueuse en termes de finances publiques consiste à obtenir des baisses de prix avant d'étudier les solutions. Nous proposons deux dispositifs : un « amortisseur » et un nouveau « filet de sécurité ». Ce dernier peut sembler complexe dans la détermination de son montant, mais il présente l'intérêt de ne pas se limiter aux prix de l'électricité et permettra de répondre efficacement à une partie des surcoûts significatifs.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Monsieur le ministre, je souhaite avant toute chose revenir sur l'article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 et sur l'échange que vous avez eu avec Christine Lavarde dans l'hémicycle.

Les contrats dits « de Cahors » n'ont pas laissé un bon souvenir chez les présidents d'exécutifs des collectivités territoriales et de leurs groupements, ni chez les parlementaires ; ils ont constitué une source de tensions dans la relation entre l'État et les collectivités territoriales. Nous ne sommes pas soumis aux mêmes obligations en termes d'équilibre budgétaire, que nous soyons à votre place, monsieur le ministre, ou à la place des élus en charge de budgets de collectivités territoriales.

L'Assemblée, puis le Sénat, ont supprimé cette idée de « contrats de confiance », des contrats dont l'essentiel des clauses sont léonines. Devons-nous placer un tel licol autour du cou des collectivités territoriales pour satisfaire des exigences européennes ? Les collectivités locales sortent de la crise liée à l'épidémie de covid-19 et font aujourd'hui face à la hausse du coût de l'énergie. Elles me semblent capables de gérer leurs finances et ne méritent pas de tels dispositifs infantilisans. Tel est en tout cas ce qui ressort des auditions que j'ai conduites dans le cadre de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Je vous invite en conséquence à regarder comment faire évoluer ce dispositif.

Un deuxième sujet illustre la différence de positions du Sénat et du Gouvernement quant aux finances locales : la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Nous sommes en train de tuer l'un des derniers impôts locaux de France sans avoir réformé ni la fiscalité locale ni la fiscalité des entreprises. La CVAE est le dernier impôt qui trace un lien entre la richesse produite dans un territoire et les collectivités territoriales, qui aménagent et rendent des services publics aux entreprises et aux salariés. Quand le lien entre l'industrie et le territoire aura définitivement disparu, il sera difficile de réindustrialiser le pays. Si la France possède une appétence à l'impôt, c'est parce que nous savons comment il est employé.

Je sais que des propositions de suppression de l'article 5 s'exprimeront. D'autres suggéreront de différer cette réforme dans le temps. Pour le moment, vous envisagez de supprimer la CVAE sans réfléchir à la manière de financer les collectivités territoriales avec ceux qui créent la richesse sur leur territoire. Nous parlons ici des entreprises, mais nous n'avons pas non plus obtenu gain de cause s'agissant des ménages puisque la taxe d'habitation a été supprimée et remplacée par des compensations.

Enfin, vous avez évoqué le fonds vert, de 2 milliards d'euros. On semble rassuré que le préfet de département, et non le préfet de région, attribue ces dotations. On pointe aussi un début de verdissement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Comment envisagez-vous d'harmoniser ces deux dispositifs ? Avez-vous l'intention d'associer les élus locaux au processus d'attribution ? L'association des élus était intéressante pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), mais pas du tout pour la DSIL. Chaque année, nous tentons de créer un dispositif pour associer les élus locaux, et nous n'y parvenons pas. Nous aurons peut-être de nouvelles propositions.

**M. Mathieu Darnaud.** – Lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement, Jean-Michel Arnaud a relayé les inquiétudes légitimes de nos collectivités face à une situation aussi inédite que douloureuse s'agissant des énergies. Je souhaite à mon tour vous livrer une inquiétude sur ce qui constitue une forme de poison mortel pour l'avenir de nos collectivités.

Lors de la création du « filet de sécurité », nous avons insisté sur l'importance de son caractère opérationnel. Nous devons aux maires des dispositifs opérationnels et une parole de l'État tenue. Je m'étonne donc de recevoir de la part du ministre Gabriel Attal des propositions de versement d'acomptes pour l'Ardèche, alors que vous avez indiqué lors de la séance de questions au Gouvernement que vous-même n'avez pas à ce jour l'état des programmations de ce « filet de sécurité » pour l'année 2022 à l'échelle nationale. Cela ne me rassure pas.

Nous pouvons comprendre que des critères soient nécessaires et que les 22 000 communes susceptibles d'être éligibles initialement ne le soient finalement pas toutes. Cependant, les chiffres actuels inquiètent. Mon département compte 335 communes, dont beaucoup de communes rurales dans des situations très compliquées, et seules 29 entreraient dans le dispositif évoqué. Ce « filet de sécurité » ne sera donc pas au rendez-vous. De plus, certaines communes pourraient être obligées de restituer l'avance en mars car les critères auraient été mal estimés. Ce n'est pas possible, et je le dis avec solennité : l'heure est grave, et nous devons agir ensemble car il en va de notre crédibilité collective. Nos maires doivent faire face à une angoisse quotidienne, et la moindre des choses serait de leur donner de la transparence et de la clarté.

Enfin, j'avais cru comprendre en 2017 que le Président de la République souhaitait nous voir réfléchir à des dispositifs de péréquation. Or nous n'avons pas avancé sur le sujet et nous n'avons pas non plus réfléchi à l'avenir du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui pose question notamment sur les effets de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ».

La ministre Caroline Cayeux a achevé sa réponse à la question d'actualité qui lui a été posée en se référant au rapport de la Cour des comptes relatif aux scénarios de financement des collectivités territoriales. Or, la même Cour des comptes s'est également prononcée, dans le fascicule 2 de son rapport sur les finances locales pour 2022, en faveur de l'attribution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à l'échelle du bloc communal, avant sa répartition entre l'intercommunalité d'une part et ses communes membres d'autre part. Je souhaiterais connaître votre sentiment sur cette question.

**M. Philippe Bas.** – Monsieur le ministre, je souhaiterais que vous nous indiquiez, avec des chiffres précis, l'évolution du pouvoir d'achat de la dotation globale de fonctionnement depuis dix ans. Nous avons connu des baisses de dotation sous le quinquennat

de François Hollande, puis un gel sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Vous vous apprêtez aujourd'hui à faire un geste, mais il convient d'en mesurer la portée.

La baisse de capacité financière de la dotation globale de fonctionnement a un effet très fort dans une période où les dépenses ont augmenté sous l'effet des normes, des transferts de charges et de l'augmentation des traitements des fonctionnaires. À cet effet de ciseaux considérable s'est ajoutée la suppression d'impôts locaux, générant une situation qui justifie l'inquiétude exprimée par nos collègues.

Je ne mésestime pas les efforts que vous avez annoncés, certes limités mais qui présentent le mérite d'exister. Je souhaiterais toutefois que vous nous éclairiez sur le contexte du budget 2023, après dix ans d'érosion de la capacité financière des dotations globales de fonctionnement.

Enfin, je souhaite vous interroger sur un point plus anecdotique, relatif à une centaine de petites communes. La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL), qui finance notamment les indemnités des élus locaux, est fonction du potentiel financier, censé refléter la richesse du territoire. Or, quand un habitant fortuné s'installe dans sa commune, le potentiel financier peut en être affecté et le maire peut voir sa dotation supprimée sur ce seul critère, alors qu'il accomplit le même travail. L'État ne se ruinerait pas à intervenir dans ces cas, et je présenterai un amendement en ce sens. Je souhaiterais que vous lui apportiez un soutien public.

**M. Guy Benarroche.** – Je tiens tout d'abord à m'associer à la position et aux inquiétudes exprimées par Loïc Hervé et Mathieu Darnaud.

Ma première question part du constat d'un besoin réel d'investissement dans les mobilités du quotidien. Le développement des transports en commun varie sur l'ensemble du territoire, et les territoires ruraux s'inquiètent aujourd'hui de l'augmentation annoncée des péages de SNCF Réseau. Par ailleurs, le développement des transports en commun de certaines métropoles très urbanisées s'avère encore très éloigné de celui d'Île-de-France. Des amendements ont été présentés sur le versement mobilité entreprise au moment du projet de loi de finances rectificative, visant à porter leur taux maximal à celui ayant cours en région parisienne. Ces amendements ont été rejetés hier à l'Assemblée nationale avec un avis défavorable du Gouvernement. Je rappelle pourtant que les membres des groupes Les Républicains et Renaissance, élus des Bouches-du-Rhône, les avaient défendus localement. Avez-vous des propositions pour permettre aux collectivités de mettre en œuvre les mobilités nécessaires à leur développement ?

Par ailleurs, vous connaissez sans doute le problème des péréquations liées aux attributions de compensations (AC) ou à la dotation de solidarité des communes d'Aix-Marseille-Provence. La publication du rapport de la Cour des comptes le 20 octobre 2022 fait état de 178 millions d'AC versées indûment. Cette métropole a désormais besoin de visibilité pour prendre des décisions avant le 31 décembre 2022. Seriez-vous disposé à intégrer dans le projet de loi de finances pour 2023 un mécanisme progressif pour corriger cet état de fait ?

**M. Alain Richard.** – Certaines publications spécialisées ont récemment fait paraître des esquisses de répartition du « fonds vert ». J'en saisis mal la pertinence, dans la mesure où cette répartition relève normalement des préfets de département, sur dossier. Pourriez-vous préciser que vous émettrez prochainement une circulaire ou un guide sur

l'utilisation du « fonds vert », à destination des préfets et élus utilisateurs ? Pourriez-vous également vous assurer d'un délai suffisant pour que les communes présentent leurs dossiers ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que le ministre de l'économie et le ministre des comptes publics disposaient d'une légère marge en sortie d'exécution 2022. Nous pourrions donc progresser encore sur le « filet de sécurité » pour surmonter l'effet de seuil que crée le critère d'éligibilité de diminution annuelle de l'épargne brute de 25 %. En effet, de nombreuses communes et intercommunalités risquent de manquer cette cible pour quelques milliers d'euros. Certaines optimisent du reste leurs comptes administratifs pour satisfaire ce critère. Je suggère dans ce contexte de créer un deuxième étage, entre 20 % et 25 % de baisse d'excédents, le cas échéant avec des remboursements moins élevés, pour lisser cet effet de seuil.

N'étant pas polytechnicien, je n'ai quasiment rien compris à la présentation de la Première ministre sur le système « d'amortisseur électricité ». Il me semblerait donc opportun que le Gouvernement fasse paraître un document d'explication.

Enfin, il apparaît positif que les collectivités de petite dimension – celles ayant moins de 2 millions d'euros de recettes et moins de 10 emplois – soient éligibles au tarif réglementé de vente (TRV), mais les collaborateurs de Gabriel Attal ont précisé que le critère des effectifs portait bien sur 10 emplois et non 10 équivalents temps plein (ETP). Or nombre de ces petites collectivités cumulent les emplois à temps partiel dans les services techniques et scolaires sans pour autant dépasser les 10 ETP, ce qui les empêche d'accéder au tarif réglementé. Je vous invite donc à considérer un petit effort pour régler ce problème.

**Mme Françoise Gatel.** – L'action publique est conduite par l'État et les collectivités territoriales, ces dernières rendant des services essentiels à la population, y compris pour le compte de l'État. Comme le Président de la République l'a répété, vous souhaitez une relation de partenariat responsable et confiant entre l'État et les collectivités. Dans ce contexte, les contrats dits « de Cahors » n'ont pas rencontré le succès espéré. Je rappelle à cette occasion la ligne suivie constamment sur ce sujet par cette assemblée : qui décide paie ; et à l'inverse, qui assume le coût doit pouvoir décider.

Le Gouvernement propose la disparition de la CVAE. Cette contribution fait pourtant le lien entre les collectivités, qui agissent pour le développement économique de leur territoire, et les entreprises qui s'y installent. Nous faisons en outre face à la menace du « zéro artificialisation nette » (ZAN), qui nous incitera à terme à choisir, dans notre politique locale d'aménagement, entre l'habitat et le développement économique. Quand ce dernier soulève du mécontentement de la part des concitoyens, l'absence de recettes ne semble pas très incitative. Je vous invite donc à revenir sur la suppression de la CVAE.

Si vous tenez réellement à diminuer les impôts de production, il conviendrait alors de réfléchir à la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) au sujet de laquelle j'ai proposé hier un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Cette taxe rapporte 3,6 milliards d'euros à l'État, destinés au financement de l'assurance vieillesse. Elle coûterait beaucoup moins cher en compensation à l'État que la CVAE.

J'aurai ensuite une question sur le « filet de sécurité », que le sénateur de Mayotte, Thani Mohamed Soilihi, m'a demandé d'étendre à l'outre-mer. Je salue votre effort, et sa reconduction en 2023, mais ce « filet de sécurité » inventé par Bercy s'avère très complexe et

verrouillé. Je doute qu'il soit utilisé, car nous ne connaissons l'état d'un des trois critères d'éligibilité qu'en mars ou avril 2023. De plus, beaucoup de communes ont été écartées. Serait-il possible de simplifier ce dispositif, en lien avec les réalités de terrain ?

La situation est grave. Les collectivités craignent aujourd'hui 2023 et 2024, et risquent de prévoir un budget d'investissement faible ou nul, bloquant un moteur économique dont les entreprises ont besoin.

Enfin, 110 communes n'ont eu aucun candidat aux élections municipales en 2020, contre 80 en 2014. Nous constatons par ailleurs des démissions. Le dispositif de la commune nouvelle permettrait d'y remédier, mais il est victime de ses conditions financières. Entendez-vous l'améliorer ?

**Mme Cécile Cukierman.** – L'heure est grave quand, dans un pays comme le nôtre, une collectivité fait le pari du réchauffement climatique pour passer l'hiver en économisant sur les fluides dans ses équipements publics. Nous nous trouvons dans une situation ubuesque, et les élus ne savent plus comment satisfaire des besoins des populations.

Au moment du confinement, nous avons su débloquer les moyens nécessaires pour maintenir le niveau social de notre pays et accompagner les entreprises. Ce qui se passe aujourd'hui dans les collectivités suscitera certainement dans les mois à venir un plan de licenciement silencieux mais massif. Si les communes ne peuvent plus investir, les entreprises, les très petites entreprises (TPE), les artisans et toutes les activités qui peuvent être délocalisées en seront les premières victimes. L'investissement a déjà commencé à diminuer, sous l'effet de la hausse des matériaux dès fin 2021. Même les collectivités qui avaient bénéficié de dotations ont renoncé à des projets ou les réduisent.

La réponse doit être à la hauteur de ces enjeux, mais le nombre de communes bénéficiaires du « filet de sécurité » nous interpelle. Ainsi, seules 13 communes le sont sur les 323 que compte le département de la Loire. Si nous rendions cette liste publique, nous mettrions le feu aux territoires, et tel n'est pas notre souhait.

Je vous invite à réécouter la réponse que vous avez apportée lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement. Même avec des connaissances poussées en finances locales, le dispositif apparaît très compliqué et générera beaucoup de difficultés. Pour 2023, il convient avant tout de débloquer des fonds suffisants et de trouver des solutions plus simples.

Je rappelle qu'en période d'inflation, les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'État ne diminuent pas. La question de l'indexation, totale ou partielle, de la DGF sur l'inflation se pose, et ce d'autant plus compte tenu de la création du « fonds vert ». Si ce fonds fonctionne sur le même principe que tous les dispositifs de co-financement entre l'État et les collectivités territoriales, à savoir par une participation maximale de l'État plafonnée à 80 % du coût d'un projet, il ne constituera une bonne nouvelle que pour ceux qui disposent des 20 % restants ; il continuera donc de fracturer les collectivités entre elles.

Enfin, nous avons besoin de dispositifs pour aider, accompagner et sécuriser l'investissement, mais nos collectivités rencontrent également des difficultés de fonctionnement qui réduisent leurs capacités d'investissement. Le projet de loi de finances doit pouvoir y répondre, mais nous en sommes encore loin.

**M. Dominique Théophile.** – Certaines communes ont signé un contrat de redressement outre-mer (COROM). Bénéficieront-elles du « filet de sécurité » en 2023 ?

**M. André Reichardt.** – Dans mon département de plus de 500 communes, seules 21 seraient éligibles au « filet de sécurité ». Il ne s'agit du reste que de 1 000 euros, qu'elles ne sont même pas certaines de conserver. Dès le PLFR voté, j'ai largement relayé l'effort mené, mais je ne le referai pas. Je milite aujourd'hui pour un discours clair et je rejoins à cet égard mes collègues sur la complexité du dispositif. Nous avons besoin d'éléments lisibles, notamment sur « l'amortisseur » évoqué par la Première ministre, et d'une véritable prise en compte des besoins des collectivités, en particulier dans les sommes allouées.

**M. Didier Marie.** – Si nous nous trouvions dans le contexte de l'année dernière, nous aurions pu nous féliciter des décisions contenues dans ce budget. Le contexte a toutefois changé. Les collectivités sortent de la crise liée à l'épidémie de covid-19, et certaines en subissent encore quelques difficultés. Par ailleurs, à la suite du conflit en Ukraine, nous connaissons une flambée du coût de l'énergie et un pic de l'inflation, qui se répercutent massivement sur les budgets de nos collectivités. Les indicateurs de précarité augmentent également : 85 % des Français estiment qu'ils devront se serrer la ceinture ou ont commencé à le faire, ce qui se traduit par un afflux dans nos centres communaux d'action sociale (CCAS) et des demandes d'allocations de solidarité dans nos départements.

Parallèlement, des décisions prises par l'État s'imposent aux collectivités sans compensation totale : l'évolution du point d'indice dans la fonction publique territoriale, l'augmentation des rémunérations des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), l'augmentation du revenu de solidarité active (RSA), l'avenant 43 pour l'aide sociale des départements, la modification des modalités de gestion de la taxe dite « GEMAPI ».

Dans ce contexte, la suppression de la CVAE apparaît malvenue. Elle constituait le dernier lien entre le territoire et le monde économique, mais aussi le dernier impôt puissant revenant aux collectivités. Vous souhaitez le remplacer par une part de TVA, mais il s'agit par définition d'un impôt volatile, susceptible de diminuer en fonction de la situation économique. La suppression de la CVAE produit également des conséquences sur les fonds de péréquation des départements. En conséquence, nous risquons une panne de l'investissement local.

La commission de régulation de l'énergie (CRE) a annoncé avant-hier que l'État percevrait 30,9 milliards d'euros de la part des producteurs d'énergies renouvelables, soit 20 milliards d'euros de plus que l'année dernière. Ne pourriez-vous pas en utiliser une partie pour indexer la DGF sur l'inflation, ce qui correspond à une demande forte de l'ensemble des collectivités territoriales, améliorer le « filet de sécurité » et répondre aux revendications des associations d'élus ?

**M. Christophe Béchu.** – Je vous remercie pour toutes ces questions, qui relèvent principalement de quatre sujets : les contrats « de Cahors », la CVAE, le « filet de sécurité » et le « fonds vert ». J'y reviendrai dans cet ordre, après avoir confirmé à M. Théophile que les communes relevant du COROM peuvent bénéficier du filet de sécurité.

C'est Bercy qui a souhaité imaginer des contrats « de Cahors *bis* », en se basant sur la capacité d'autofinancement. Se baser sur les dépenses de fonctionnement n'était pas aussi pertinent dans la période d'inflation actuelle. Le signal s'est toutefois révélé

catastrophique : nous semblions dire que nous ne faisons pas confiance aux collectivités territoriales dans leur gestion et nous laissions penser que l'État était par nature vertueux et les collectivités territoriales par nature dépensières.

Nous souhaitons maintenant y mettre un terme, en évitant des contrats individuels et des dispositifs automatiques. Je m'y suis employé, en recevant toutes les associations d'élus avec Gabriel Attal début juillet, en ne cachant rien des différentes hypothèses envisagées et en aboutissant à un point d'équilibre. Nous n'aurons pas de contrats individuels et nous fonderons l'application de ce mécanisme sur un indicateur connu depuis longtemps : l'objectif d'évolution des dépenses des collectivités locales (ODEDEL). Si, à la mi-2024, les comptes administratifs 2023 montrent que des collectivités se sont éloignées de leur trajectoire, nous organiserons des rendez-vous spécifiques avec les préfets. Nous verrons alors si des éléments conjoncturels permettent de l'expliquer ou si des trajectoires de retour à l'équilibre doivent être établies.

L'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 s'était engagé sur cette base, mais l'attitude de la majorité à l'Assemblée nationale a conduit à le dévitaliser et ce projet de loi n'a pas pu être adopté. Pour autant, le respect d'une trajectoire maastrichtienne dans l'évolution de nos dépenses publiques relève d'une obligation européenne, et elle entraîne des conséquences dans l'appréciation par les prêteurs de la solidité de notre situation financière et donc dans nos taux d'intérêt. Nous pouvons feindre de l'ignorer, au risque d'aggraver encore le problème dans les finances publiques nationales et locales à travers le rehaussement des taux d'intérêt. Nous devons donc rassurer les marchés quant à la soutenabilité de notre trajectoire de retour à l'équilibre, qui n'est pas la plus rapide de l'Union européenne, en envoyant des signaux sur la diminution du poids de nos dépenses publiques.

J'ai la conviction que nous devons revenir à l'esprit initial des contrats de confiance. L'absence d'accord sur le projet de LPFP nous a conduits à réintroduire le dispositif par voie d'amendement dans le projet de loi de finances, avec un mécanisme d'autant plus dur qu'il est provisoire — comme le précise l'exposé des motifs de l'article 23 du projet de LPFP. Du reste, ce mécanisme ne pourra pas s'appliquer avant 2024 car il implique une comparaison entre les comptes administratifs 2023 et 2022 dans l'appréciation de la trajectoire.

Je pense que des compromis sont possibles. Nous sommes tous dans la même situation, et le contribuable ne perçoit que les conséquences de l'impôt, qu'il soit local ou national, sur son pouvoir d'achat. Nous disposons selon moi de marges dans ce domaine, et je ne souhaite pas recréer un climat de défiance. Au contraire, nous avons besoin de recréer la confiance. Dans le cadre de l'examen de la LPFP et du PLF, nous sommes ouverts à l'intelligence collective, en particulier sur le titre 4 de l'article 23 du projet de LPFP, relatif aux sanctions.

S'agissant de la CVAE, je suis en désaccord avec vous pour plusieurs raisons. La première est de nature politique et relève d'une conception peut-être un peu démodée : quand on prend un engagement devant les électeurs, on le tient. Le Président de la République a pris un engagement très clair, et ne pas le tenir alimenterait l'idée que les hommes politiques s'affranchissent de leurs promesses de campagne une fois élus.

Par ailleurs, la majorité sénatoriale a longtemps eu trois convictions fortes : que la gestion de deniers publics implique de rester attentifs à la dette ; que le poids des



prélèvements obligatoires en France, sensiblement supérieur à la moyenne européenne, constitue un frein pour son attractivité ; qu'il faut préserver la responsabilité des élus.

L'argument selon lequel la suppression de la CVAE nous prive de recettes publiques me semble discutable : diminuer un impôt qui pèse sur les entreprises stimule-t-il au contraire l'activité en générant un surplus de recettes fiscales supérieur à cette perte ?

Je rappelle ensuite que les élus locaux ont perdu leur pouvoir de taux lors de la création de la CVAE, et ne disposent donc pas d'une autonomie fiscale dans ce domaine. Il s'agit d'un impôt national. Remplacer une part de CVAE par une part de TVA n'y change donc rien.

Cet impôt reflète l'attractivité économique d'un territoire, et nous ne devons pas désinciter les élus en le supprimant. Il ne s'agit pas là d'autonomie fiscale, mais de politique économique, en particulier dans un contexte où le ZAN pourrait créer une tension.

Objectivement, ce choix coûtera plus cher aux finances publiques que le dispositif initialement prévu. Nous avons déjà procédé à des prélèvements sur recettes par le passé, et l'État ne les a pas toujours respectés, en les rabaissant au fil du temps. De plus, cette dynamique n'est pas acquise. Remplacer la CVAE par de la TVA diffère totalement. Certes, la TVA est un impôt volatile, mais la CVAE l'est également, et même beaucoup plus : ainsi, la TVA a diminué pour la dernière fois en 2009, et la CVAE il y a trois ans. Les variations de CVAE à l'échelle d'un territoire s'avèrent en outre beaucoup plus importantes. En moyenne depuis dix ans, la CVAE a progressé de 2,5 % par an, contre 3,5 % pour la TVA. En contexte d'inflation, la TVA mécaniquement indexée sur celle-ci produit un effet de compensation.

Nous entendons peu les régions dans le débat budgétaire. En effet, les recettes de TVA des régions atteignent 9 %, en lien avec cette progression. L'État ne limite pas la compensation pour les collectivités où la TVA a déjà remplacé d'autres fiscalités, et n'envisage pas non plus de le faire pour le remplacement de la CVAE. Le dispositif reflétera donc mieux les cycles économiques dans la qualité de compensation.

Nous devons en revanche mieux accompagner les territoires qui agissent pour accueillir des entreprises. Un mécanisme repose pour cela sur la progression des bases, calculée sur la cotisation foncière des entreprises (CFE), et sur la progression des effectifs. Le lien est ainsi maintenu.

J'ai entendu la proposition relative à la C3S, mais elle porte principalement sur des services (banques, assurances). La CVAE est deux fois plus intense pour les entreprises industrielles, qui paient 25 % de la CVAE alors qu'elles ne représentent que 10 % des emplois. Si nous souhaitons réindustrialiser le pays, il vaut mieux supprimer la CVAE.

Concernant le « filet de sécurité », je suis édifié par les chiffres que j'ai entendus et je vais solliciter les analyses menées par département. Ces chiffres renforcent ma conviction que le « filet de sécurité » doit s'améliorer en 2023. Seuls 10 % à 15 % des collectivités bénéficieraient du filet de sécurité, de 430 millions d'euros. Nous envisageons aujourd'hui de multiplier par plus de trois ce montant, en lien avec les besoins de couverture du delta de « l'amortisseur électricité ». Nous devons toutefois regarder si nous sommes bien au rendez-vous de notre promesse de soutien aux collectivités territoriales, et ce rapidement en vue du dispositif 2023. Selon moi, un critère fondé sur la diminution de la capacité d'épargne brute de 25 % reste trop restrictif. Il incite soit à creuser le déficit en 2022 soit à ne

pas limiter certaines dépenses en 2023 pour justifier d'une baisse de la capacité d'autofinancement.

Les sénateurs comme les membres du Gouvernement ont indiqué que la crédibilité de la parole publique serait engagée si les sommes n'étaient pas au rendez-vous des dispositifs de soutien votés. Pour élargir le dispositif, nous pouvons intervenir sur l'entrée dans le dispositif – et notamment ce taux de 25% –, mais aussi sur le mécanisme de compensation – égal à 50 % de l'écart réel entre les dépenses d'énergie et 60 % de l'augmentation des recettes réelles de fonctionnement. Au passage, nous pouvons sans doute rendre plus lisible ce mécanisme en le réécrivant. Cependant, le verrou qu'il introduit sur les dépenses sera plus important que les conditions d'entrée. Le sujet réside donc moins dans la perte d'épargne brute que dans cet écart entre la progression des recettes et la progression des dépenses d'énergie. Nous ne devons pas créer une prime à la mauvaise gestion.

« L'amortisseur électricité » s'avère très complexe. Quand une collectivité consomme 100 MW, la moitié est couverte par le dispositif « accès régulé à l'électricité nucléaire historique » (ARENH) à un prix fixe. Pour la deuxième moitié, l'État prend en charge 50 % de l'écart entre 325 et 800 euros/MWh. Il convient toutefois de prendre en compte la moitié prise en charge par l'ARENH, ce qui porte le prix à 180 euros. Des collectivités payant 200 euros seront donc bien aidées par l'État.

J'attire votre attention sur l'intérêt de conditions de révision des contrats si le moment de signature correspond à un pic de prix et si les prix diminuent dans les mois à venir.

Enfin, vous avez évoqué le « fonds vert ». J'ai rencontré hier tous les préfets de France et esquissé la base d'une circulaire. Ces 2 milliards d'euros seront souples et faciles d'utilisation, mais nous souhaitons fixer quelques règles aux préfets. Nous avons à cette fin imaginé 14 portes d'entrée simples, selon lesquelles les mesures positives pour le climat ou la biodiversité rendent éligibles (par exemple, l'érosion du trait de côte, les communes de montagne confrontées au réchauffement climatique, la rénovation de bâtiments, le changement de l'éclairage public, la préservation de la biodiversité).

Les enveloppes ont été fournies à titre indicatif et leur répartition se fera par territoire, et non par thème. Nous allons les pré-notifier aux préfets de région, afin qu'ils les répartissent par département. Puis nous enverrons rapidement des conseils ou circulaires, afin que les contacts se nouent avec les associations d'élus et que les dépenses soient engagées.

Le verdissement suggéré de la DSIL ne constitue pas une orientation gouvernementale à l'heure actuelle. Nous souhaitons toutefois parvenir à des budgets verts en 2023, conçus non pas par Bercy mais par les associations d'élus. Nous avons demandé à l'Association des maires et présidents d'intercommunalités de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et Régions de France de nous suggérer un cadre de budget vert. Nous devons par exemple nous entendre sur le caractère vert ou non de la construction de routes. Ce dialogue pourrait fournir l'occasion de voir comment améliorer notre efficacité climatique, voire de créer des liens entre contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et DSIL, mais tel n'est pas le sujet pour le moment. Nous analyserons avant tout le retour d'expérience du « fonds vert ».

Comment associer les élus ? Les associations d'élus peuvent-elles en déterminer les critères ? Je vous avoue que je suis très partagé sur la question, d'autant qu'il s'agit de la

première année. Nous devons nous montrer très transparents avec les élus sur l'utilisation des fonds, mais je ne suis pas certain de la nécessité d'une commission en amont sur ces 2 milliards d'euros. Nous n'y sommes pas hostiles, mais à condition que cela n'ajoute pas de complexité à ce dispositif, que les associations d'élus souhaitent simple et rapide.

J'en viens aux dispositifs de péréquation. Le budget présente de légères progressions, et le contexte des finances publiques ne milite pas pour un changement en profondeur des règles au regard des incertitudes actuelles.

J'ai lu le rapport de la Cour des comptes évoqué par Mathieu Darnaud, et je suis absolument hostile au transfert de la DGF au niveau des intercommunalités. Nous devons défendre l'intercommunalité, mais lui transférer la DGF en ferait une cible pour ceux qui critiquent déjà son poids. Le remède serait pire que le mal. Par ailleurs, l'obligation de projets de territoire me semble une fausse bonne idée, et risque d'aboutir à des projets sans volonté ni ambition réelles. Nous devons plutôt déterminer comment accompagner des intercommunalités, pour qu'elles évitent de devenir de simples guichets de répartition entre communes.

Philippe Bas a souligné l'évolution de la DGF sur dix ans. Elle est restée stable jusqu'à la dernière année du quinquennat Sarkozy, où elle a diminué de 200 millions d'euros, puis le quinquennat Hollande a été marqué par des baisses d'ampleur inédite (10,741 milliards d'euros sur la période). Les 320 millions d'euros envisagés ne restaurent pas les sommes prises aux élus durant ce quinquennat Hollande, mais dépassent les suppressions du quinquennat Sarkozy.

L'effort envisagé pour 2023 est sans précédent, mais dans un contexte d'inflation inédit. Nous optons pour des dispositifs de soutien ciblés, et non généralistes, car il existe des hétérogénéités considérables devant les prix de l'énergie selon les collectivités. Le mécanisme retenu est sans doute moins lisible, et l'AMF aurait souhaité l'ajout de 700 millions d'euros, mais nous y consacrons tout de même 2,5 milliards d'euros.

Vous avez évoqué l'impact que pourrait avoir l'arrivée d'un contribuable sur la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) dans certaines communes. Je m'en remettrai à la sagesse de votre assemblée pour corriger d'éventuels effets de bord, en vous signalant au passage que nous devons ajouter 1 million d'euros pour couvrir les frais de garde d'enfants ou d'assistance dans les plus petites communes.

M. Benarroche m'a interrogé sur le versement mobilité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le taux national dépend du niveau de service. Un tramway ou un métro ouvre droit à 2 %, sauf Paris qui a droit à 2,95 %. Benoit Payan et Martine Vassal ont suggéré d'aligner la situation de Marseille sur celle de Paris, mais je m'attends à ce que Lyon puis Bordeaux me demandent ensuite la même chose. Je ne plaide pas pour un dispositif propre à un territoire. De surcroît, l'argument des 178 millions d'euros ne me semble pas bon. Le rapport de la chambre régionale des comptes du 31 août 2022 rappelle que l'État n'a pas imposé des transferts privant la métropole d'une capacité à assumer ses charges de centralité. Les conditions de création de la métropole et les accords locaux ont abouti à cette situation. Nous ne pouvons pas corriger un défaut de conception par un surplus de fiscalité.

Personnellement, je ne serais pas choqué que nous réfléchissions aux zones à faible émission. Nous pourrions imaginer que les territoires concernés bénéficient d'une

surprime de ZFE, permettant de financer des mesures d'accessibilité sociale ou de généraliser les transports en commun. Les grandes agglomérations pourraient ainsi être accompagnées et certaines collectivités convaincues de l'intérêt d'une politique ambitieuse en matière de qualité de l'air.

Alain Richard a évoqué les critères du TRV, notamment celui des 10 salariés ou ETP. Je découvre ce problème et je m'enquerrai de la manière de l'accompagner.

Mme Gatel m'a interrogé sur le « filet de sécurité » dans les outre-mer, mais ceux-ci présentent la spécificité que les collectivités, entreprises et particuliers sont soumis au tarif réglementé. Ils y sont donc plus protégés qu'en métropole, avec une fiscalité réduite dans certains cas qui permet de compenser la cherté de la vie.

Une question a porté sur les communes nouvelles. L'épidémie de covid-19 a éclipsé la loi créant les communes-communautés, qui étaient l'œuvre de Mme Gatel. L'inspection générale de l'administration préconise dans un rapport récent d'en refaire la publicité. Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée au titre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution reprend un amendement déposé par le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoire (LIOT) visant à maintenir le niveau de DPEL en cas de création d'une commune nouvelle. Nous sanctuarisons donc cet avantage pour les communes nouvelles.

J'ai entendu les propos de Cécile Cukierman sur la nécessité de soutenir les investissements. Toute la difficulté consiste toutefois à soutenir des investissements qui évitent des puits sans fond en matière de fonctionnement. Nous avons dans ce cadre la volonté de modifier le code de la commande publique. L'État et les collectivités territoriales se trouvent aujourd'hui contraints par un article de ce code qui nous empêche de passer des contrats de performance rémunérés sur les économies. Si nous le modifions, nous pourrions libérer des masses d'investissement considérables, par exemple pour passer en LED les 10 millions de lampadaires de France dont seuls 15 % le sont aujourd'hui. Ces lampadaires représentent en moyenne 40 % des dépenses d'électricité des collectivités, et un passage en LED permet de réduire les frais de 40 % à 50 %. Nous devons trouver des leviers pour dégager ces marges, et ils ne relèvent pas uniquement de la dépense publique. L'Allemagne sait parfaitement débudgétiser, et nous pouvons nous en inspirer et nous montrer imaginatifs.

Enfin, Didier Marie m'a interpellé sur 30,9 milliards d'euros qui pourraient être récupérés, mais ces sommes sont déjà très largement engagées. Le bouclier tarifaire des collectivités représente ainsi 46 milliards d'euros de dépenses et 30,9 milliards d'euros de recettes. La rente des énergies renouvelables permet en réalité de financer les deux tiers du bouclier tarifaire pour les particuliers et structures de moins de 10 salariés. Sur cette somme, nous assumons un effort de près de 16 milliards d'euros. Nous le complétons avec les 12 milliards d'euros résultant de « l'amortisseur électricité », du guichet pour les très grandes entreprises et du « filet de sécurité » pour les collectivités territoriales. Cette somme est assurée par les 3 milliards d'euros du fonds « Ukraine » et les 7 milliards d'euros du dispositif de rente européenne applicable aux surprofits liés au gaz. L'écart est couvert par des crédits budgétaires déjà inscrits. Malheureusement donc, nous ne disposons d'aucun surplus.

J'espère que mes réponses vous auront pour la plupart satisfaits. J'aurai l'occasion de vous répondre de nouveau dans l'hémicycle.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous vous remercions pour ces explications.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Jeudi 10 novembre 2022**

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

**Audition de Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive par intérim de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui en visioconférence Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive intérimaire de l'agence Frontex, alors que la Commission européenne réfléchit à une révision du règlement 2019/1896 qui encadre l'action de l'agence. Comme vous le savez, avec François-Noël Buffet, président de la commission des lois, nous avons été chargés d'examiner la situation actuelle de l'agence.

Madame la directrice, permettez-moi avant toute chose de saluer le professionnalisme des personnels de Frontex, dont la mission est essentielle à la pérennité de l'espace Schengen. Je vous remercie sincèrement pour votre disponibilité, car votre temps est précieux, le poste de directeur exécutif de Frontex étant très certainement l'un des plus exigeants de l'Union européenne. Et votre nomination est intervenue dans un contexte troublé.

En effet, Frontex connaît depuis plusieurs mois à la fois une crise de croissance et une crise de confiance. La crise de croissance, c'est une agence, qui, faute de temps pour se doter de l'expertise nécessaire, assume avec difficultés son mandat élargi fin 2019, en particulier dans l'analyse des risques ou la communication sur ses opérations. La crise de confiance, c'est une agence opérationnelle, la plus puissante de l'Union européenne, « *sous pression* » depuis 2020 en raison d'attaques continues contre ses actions.

Son ancienne direction, incarnée par M. Fabrice Leggeri entre 2015 et avril dernier, a en effet été accusée de complicité de violations des droits fondamentaux de migrants traversant la mer Égée ainsi que de plusieurs irrégularités et manquements. Ces éléments ont enclenché une série inédite d'investigations de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du Parlement européen, de la Cour des comptes européenne ou encore du Médiateur européen...

Une part des irrégularités et manquements allégués a été confirmée par l'enquête de l'OLAF mais, je dois vous le dire, cette enquête, qui a « fuité » dans la presse, est loin d'être toujours convaincante, en particulier lorsqu'elle accuse Frontex de violations qui relevaient en réalité de la responsabilité des États membres.

Il faut le déplorer, tout comme il faut déplorer les divergences existant aujourd'hui sur les priorités de Frontex au sein des institutions européennes et les conflits de personnes qui ont fortement contribué à la situation actuelle.

Ce constat n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi je veux saluer vos efforts pour mettre en œuvre efficacement les dispositifs du règlement de 2019, à l'instar du meilleur accès au mécanisme de traitement des plaintes en cas de violation des droits fondamentaux. Mais attention, sur ce point, à ne pas créer une « usine à gaz » administrative qui empêcherait toute prise de décision au sein de l'agence en raison d'une atmosphère de défiance et de délation généralisées.

En effet, il est urgent que l'agence Frontex puisse de nouveau obtenir des résultats sur le terrain. Car, entre janvier et septembre 2022, l'agence a enregistré une augmentation de 70 % en un an des franchissements irréguliers aux frontières extérieures de l'Union européenne.

C'est pourquoi, Madame la directrice, pouvez-vous nous expliquer quelles ont été vos priorités pour le bon fonctionnement de Frontex depuis votre nomination ? Ne pensez-vous pas qu'un pilotage politique renforcé de l'agence serait souhaitable ? Enfin, pouvez-vous nous expliquer comment Frontex travaille à améliorer son action en matière de retour ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je serai rapide après le propos introductif du président Jean-François Rapin qui a couvert l'essentiel de nos préoccupations. Je souhaite moi aussi vous remercier d'avoir accepté cette audition et souligner que le bon fonctionnement et l'efficacité de Frontex sont indispensables, à l'échelle européenne comme à celle de la France, puisque notre pays s'appuie sur le soutien de Frontex pour mener des opérations de reconduite aux frontières. Ce n'est pas un « petit » sujet, mais un point d'attention particulièrement important pour la commission des lois comme la commission des affaires européennes du Sénat qui ont toujours suivi de très près l'évolution de l'agence, singulièrement depuis la crise migratoire de 2015.

Depuis cette date, Frontex a dû relever deux grands enjeux : un enjeu de croissance, la forte expansion de l'agence dans un délai extrêmement court nécessitant de la structurer très rapidement, et un enjeu opérationnel.

La situation vécue par l'agence il y a quelques mois peut probablement être qualifiée de crise : elle a entraîné des remises en cause fondamentales sur les pratiques de l'agence. Il ne nous appartient pas de juger, mais nous avons besoin de comprendre, car l'agence est, pour nous Français mais surtout pour les Européens, un outil extrêmement utile. Les fuites dans la presse – qu'elles soient organisées ou non – du rapport de l'OLAF suscitent évidemment le trouble. Nous attendons donc de votre audition qu'elle apporte de la clarté dans ce débat et qu'elle nous éclaire aussi sur la manière de travailler avec Frontex.

**Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive par intérim de Frontex.** – Je souhaite commencer mon intervention en vous remerciant sincèrement de votre invitation qui me permettra de répondre à vos questions. Je perçois cette audition comme un privilège, puisqu'elle nous permettra d'engager un échange de vues, mais aussi comme une opportunité qui m'est donnée d'entendre vos préoccupations. Je ferai véritablement de mon mieux pour répondre à toutes vos interrogations.

J'ai pris note de la liste de questions que vous m'avez fait parvenir et, avec mes collègues, nous y répondrons par écrit. De plus, si je n'avais pas le temps de répondre de manière exhaustive à l'ensemble de vos interrogations au cours de cette audition, n'hésitez pas à me faire suivre les points nécessitant des explications complémentaires et nous y répondrons également par écrit.

Comme vous l'avez souligné à juste titre, l'agence Frontex, comme toute l'Union européenne, est confrontée à un risque d'instrumentalisation des migrations. Cette situation n'est pas nouvelle, elle connaît des précédents qui sont relatés dans les livres d'histoire. Pour atteindre des objectifs politiques, certains de nos voisins sont en effet prêts à utiliser des boucliers humains, ce qui ne peut que nous heurter. De plus, une guerre, que beaucoup pensaient impossible, a été déclarée sur le continent européen le 24 février 2022. Notre environnement est également marqué par une pression migratoire croissante qui concerne l'ensemble des frontières de l'Union européenne.

Vous avez indiqué en introduction que le nombre de franchissements illégaux avait progressé de 70 % au sein de l'Union européenne. Permettez-moi à ce sujet d'ajouter que nous avons enregistré 130 000 franchissements irréguliers par le corridor des Balkans occidentaux au cours des derniers mois. Ce chiffre démontre qu'il faut impérativement renforcer le contrôle des franchissements des frontières sans nous limiter aux frontières de la seule Union européenne.

Je souhaite aussi attirer votre attention sur l'augmentation de la violence aux frontières. Ce phénomène a d'abord commencé par des tirs d'armes à feu en Biélorussie, suivis par des violences à la frontière turque, puis à la frontière entre la Hongrie et la Serbie où l'on observe une pression migratoire de plus en plus forte. Depuis le mois d'août dernier, environ 70 000 franchissements illégaux ont été recensés sur cette frontière longue de plus de 150 kilomètres et évidemment très difficile à contrôler. Des tirs ont également eu lieu, lundi 7 novembre, à la frontière entre la Turquie et la Bulgarie, tirs ayant provoqué le décès d'un garde-frontière bulgare tué par une balle à la tête pendant une patrouille. Lors de cet accès de violences, une deuxième personne a également été grièvement blessée. Voici les situations auxquelles nous sommes confrontés aux frontières de l'Union européenne. Dans ce contexte fort difficile, je tiens à saluer le travail mené par le personnel de Frontex, qui poursuit sa mission malgré les difficultés, notamment à la frontière bulgare.

Effectivement, la croissance de l'agence a été extrêmement rapide. L'agence Frontex, dans son fonctionnement actuel, a été établie par le règlement (UE) n° 2016/1624 du 14 septembre 2016 qui n'a pas été totalement mis en œuvre, puis par le règlement (UE) n° 2019/1896 du 13 novembre 2019. Cette dernière modification était visionnaire. Elle a actualisé notre conception de la gestion des frontières et a donné la possibilité à l'Union européenne d'appuyer les États membres dans leur surveillance.

La pression politique était forte et les délais extrêmement serrés. En conséquence, la croissance de l'agence a entraîné des difficultés opérationnelles. Dans le règlement de 2019, il était précisé que le personnel permanent de l'agence serait déployé en une année. Ce défi a été relevé. Nous avons recruté et formé du personnel mais aussi équipé ce personnel d'uniformes et des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions.

Pour autant, avons-nous tout fait correctement ? Non, il faut le constater. Mais, pour rappel, l'agence avait indiqué, dès l'adoption de son nouveau mandat, qu'il lui serait très difficile de l'assumer intégralement dans de bonnes conditions, compte tenu de la brièveté des

délais impartis mais aussi des contraintes juridiques existantes pour les achats et les recrutements, entre autres. À titre d'exemple, il n'existait aucune règle pour le recrutement d'un contingent de personnels en uniformes aux couleurs de l'Union européenne et armés. Nous avons donc dû inventer les règles et les adapter au fur et à mesure que nous avançons. Finalement, nous avons vécu dans la maison que nous étions en train de construire. Pour ces raisons, je souhaite sincèrement vous remercier d'avoir indiqué que vous reconnaissiez les difficultés que nous avons traversées. Vous nous avez aussi fourni un soutien important dont je vous suis particulièrement reconnaissante. Je transmettrai votre message aux personnels de l'agence, car il est important pour eux de savoir qu'ils ne sont pas isolés face au reste du monde.

Cela étant, sans la pression exercée sur nos délais, aurions-nous été en mesure de déployer des ressources supplémentaires à la frontière ukrainienne en quelques jours ou quelques semaines lorsque la guerre a été déclarée ? Sur ce point, Frontex a aussi bénéficié des experts nationaux détachés par les Etats membres. Ces détachements, qui, selon les cas, peuvent durer quelques mois ou plusieurs années, nous permettent de déployer des équipes sur le terrain en quelques jours alors qu'auparavant, de tels déploiements nécessitaient au moins deux semaines.

Vous avez aussi insisté sur le fait que Frontex travaillait aujourd'hui dans un environnement complexe, tant sur le plan interne qu'externe. C'est juste. À la suite à la démission de l'ancien directeur exécutif, au mois de mai dernier, j'ai été chargée par le conseil d'administration d'occuper ce poste par intérim sous sa supervision. L'équipe de direction a alors adopté une approche collective pour gérer cette période de transition. Je m'appuie particulièrement sur les directeurs exécutifs adjoints qui ont la meilleure connaissance opérationnelle des dossiers. Cette approche a permis d'améliorer notre fonctionnement interne. J'ai ensuite été nommée directrice exécutive par intérim le 1<sup>er</sup> juillet 2022, avec un pouvoir décisionnel plein mais sans possibilité de procéder à des changements organisationnels, ces changements éventuels devant relever du futur directeur exécutif, décision qui me semble parfaitement pertinente.

Je veux confirmer que la direction de l'agence travaille en étroite collaboration avec le conseil d'administration. Je suis en contact chaque jour avec le président du conseil d'administration et nous rendons compte de nos activités lors des nombreuses sessions du conseil. Par ailleurs, nos relations avec la Commission européenne sont excellentes et nous confortons nos relations avec l'ensemble des parties prenantes aux dossiers dont nous avons la charge.

L'agence s'est fixée plusieurs priorités à gérer pendant la période intérimaire. La première est de poursuivre les opérations en cours et de les adapter à l'évolution du contexte géopolitique et de la situation aux frontières européennes. Notre deuxième chantier est de poursuivre la stabilisation de l'agence. Nous voulons regagner la confiance de nos partenaires et montrer que Frontex est capable d'accomplir ses tâches conformément à la réglementation en vigueur, qu'il s'agisse du droit européen ou du droit international relatif au contrôle des frontières. Notre troisième priorité est d'améliorer l'environnement de travail de notre personnel et de le rassurer afin qu'il ne se sente pas seul. À cette occasion, je tiens à réitérer mes remerciements au Parlement européen et aux parlements nationaux qui ont fait part de leur soutien vis-à-vis de l'agence, car Frontex a vraiment besoin de l'appui des États membres.



Concernant nos opérations en cours, je peux vous indiquer que nous déployons actuellement 2 354 membres du contingent permanent dans 18 opérations conjointes au sein de l'Union européenne et en dehors. L'agence Frontex, conformément aux accords de statut signés avec plusieurs pays des Balkans, est présente dans ces pays. De façon générale, nous couvrons plus de 200 localisations différentes.

Par ailleurs, cette année, nous avons augmenté le nombre de retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine de manière significative, en atteignant un chiffre record de 21 000 retours, dont 12 659 retours forcés et plus de 7 000 retours volontaires. En 2021, par comparaison, le nombre de retours était de 14 000. La hausse est donc supérieure à 30 % aujourd'hui, alors même que l'année 2022 n'est pas encore terminée.

Pour œuvrer à la stabilisation de l'agence, nous avons constitué un groupe de travail pour se pencher sur la question des refoulements et avons analysé les rapports et recommandations émises dans le cadre des divers audits et enquêtes.

Notre première décision a été de revoir le positionnement de l'officier aux droits fondamentaux, qui fait désormais partie de la structure décisionnaire de l'agence. Cet officier et son équipe ont ainsi un accès complet à l'ensemble des informations disponibles. Le 16 octobre dernier, nous avons aussi finalisé le recrutement de 46 contrôleurs des droits fondamentaux. L'équipe chargée du respect des droits fondamentaux regroupe dorénavant plus de 60 personnes au sein de l'agence. Nous avons également redéfini la procédure de signalement des incidents graves relatifs à la violation des droits fondamentaux. L'officier aux droits fondamentaux a ainsi accès à tous les signalements. Enfin, en cas de violation grave des droits fondamentaux, je rappelle que, conformément aux dispositions de l'article 46 du règlement (UE) n° 2019/1896, le directeur exécutif de l'agence peut suspendre tout ou partie des opérations conjointes menées avec des États membres, ou interrompre le financement européen de ces opérations.

Sur ce fondement, l'officier aux droits fondamentaux établit des rapports et des recommandations sur la mise en œuvre de la stratégie de l'agence à l'égard des droits fondamentaux. Il en réfère directement à l'équipe de direction et au Parlement européen. En complément, en juin dernier, le conseil d'administration a demandé au directeur exécutif de répondre à ces recommandations et à celles du forum consultatif de l'agence, qui est composé de représentants de la société civile et d'organisations internationales, dont des institutions de l'Union européenne, et dont le rôle est de prodiguer des conseils à l'agence pour s'assurer de la conformité de ses actions aux droits fondamentaux.

Concomitamment, nous avons aussi renforcé la transparence de nos procédures en améliorant nos échanges avec le Parlement européen et en répondant aux observations du Médiateur européen.

Plusieurs mesures ont enfin été lancées pour améliorer le bien-être des salariés et la culture managériale au sein de Frontex. L'équipe de direction a consulté le comité du personnel avec l'aide d'experts détachés pour cartographier les activités que nous pourrions conduire afin d'améliorer l'environnement de travail. Il est à noter que les salariés prennent pleinement part au processus de décision sur ces questions.

Notre stratégie en matière de ressources humaines, en cours d'approbation, couvre quatre domaines : la santé et la sécurité du personnel au siège de l'agence comme dans les théâtres d'opérations ; la diversité et « l'inclusion », notamment en matière de représentation

des genres et des minorités ; la culture de l'agence qui veut être une culture « d'inclusivité » et de tolérance zéro vis-à-vis du harcèlement mais aussi une culture de responsabilisation et d'autonomie ; la qualité du dialogue social. Des investissements considérables ont été consentis en termes de communication externe avec les parties prenantes, dont celles issues de la société civile. La communication interne figure également parmi nos préoccupations, car nous souhaitons entendre le personnel pour tirer profit de ses expériences mais aussi lui expliquer les changements et les décisions prises par la direction.

Concernant les prochaines étapes et nos pistes d'amélioration et de développement, nous avons pris bonne note des recommandations de la Cour des comptes européenne comme de celles émises par le Parlement européen et par l'OLAF. Dans ce domaine, je souhaite toutefois insister sur le fait que l'agence a engrangé des réussites et qu'elle a apporté son soutien aux États membres en accomplissant ses missions, y compris en des temps difficiles. Cependant, il est essentiel de conforter l'intégration de l'agence dans la réponse globale de l'Union européenne aux questions de migration et de sécurité, qui sont étroitement liées : les questions migratoires sont prioritairement évoquées lorsque l'on évoque Frontex, mais il ne faut pas oublier le volet sécurité et il est donc essentiel d'associer l'agence à la réponse globale qui sera apportée par l'Union européenne et par ses États membres au défi international migratoire et au défi international sécuritaire. Ce n'est qu'à cette condition que nous serons en mesure d'apporter une réponse collective et de faire en sorte que notre travail porte ses fruits.

Il faut aussi ajouter que de nombreuses questions ne relèvent pas de la compétence de l'agence Frontex, par exemple l'aide humanitaire aux pays d'origine des migrations irrégulières ou encore l'action publique et politique. Nous devons donc plutôt nous focaliser sur la gestion intégrée des frontières et sur la manière dont s'organisent les garde-côtes et garde-frontières. Et dans ce domaine, je le répète, l'agence doit travailler main dans la main avec les États membres.

Dans ce cadre, il nous faut nous pencher sur la manière de prévenir les futures menaces aux frontières européennes, car, lorsqu'elles apparaissent, il est souvent trop tard. C'est malheureusement ce que nous constatons actuellement en Bulgarie où le niveau de violence aux frontières est considérable. Nous devons aussi nous atteler à la modernisation de la gestion de nos frontières extérieures, avec la mise en place de la base de suivi des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers (EES) et de l'*European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS), qui est un système d'information portant sur les autorisations de déplacement.

Enfin, les retours des migrants irréguliers dans leur pays d'origine sont essentiels pour gérer les flux migratoires. Les personnes qui n'ont pas le droit de rester sur un territoire doivent retourner dans leur pays. Cependant, le taux de retour enregistré à date ne dépasse pas 30 %, c'est-à-dire que 70 % des personnes présentes illégalement sur un territoire de l'Union européenne et qui ne peuvent y rester ne retournent pas dans leur pays d'origine. C'est là que Frontex doit mieux coopérer avec l'Union européenne et ses États membres. Des accords de réadmission doivent être conclus avec les pays d'origine. Aucun État membre ne peut résoudre le problème seul, pas plus que l'agence ne peut le résoudre seule, mais ensemble nous avons bien plus de chances d'aboutir.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous propose sans plus attendre de répondre aux questions de nos collègues.

**M. Didier Marie.** – Le refus de décharge budgétaire pour Frontex intervenu mi-octobre au Parlement européen et le rapport de l'OLAF montrent que vous avez une lourde charge à accomplir pour redonner du crédit à l'agence et rassurer les États membres et les parlementaires. Cette situation m'amène à poser une question centrale qui est celle des marges de manœuvre dont vous disposez à l'égard des États membres dont vous dépendez pour la mise en place de vos actions. Je m'interroge aussi sur votre capacité à dire les choses lorsqu'un des États membres ne respecte pas les droits fondamentaux des migrants. Ceci m'amène à évoquer le cas particulier de la Grèce, qui a été accusée de refouler massivement des migrants en provenance de Turquie. Frontex a été accusée *a minima* de complaisance dans cette affaire, voire de complicité. Aussi, quelles mesures votre agence a-t-elle prises pour permettre que ces difficultés soient aplanies ? Quelles sont actuellement vos relations avec les autorités turques en vue d'apaiser les tensions entre la Turquie et la Grèce et faire en sorte que les naufrages et les décès en mer Égée cessent ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – J'ai deux séries de questions.

La première concerne la Moldavie. En mars dernier, le Conseil a validé un accord de partenariat entre Frontex et la Moldavie pour soutenir cette dernière dans la gestion de ses frontières dans le contexte de la guerre en Ukraine. Quel premier bilan tirez-vous de ce partenariat ? Combien d'agents Frontex y a-t-elle déployés ? Plus largement, quel est le bilan des partenariats de Frontex avec les pays tiers ?

Ma deuxième série de questions est relative aux régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne dont certaines sont soumises à une forte pression migratoire, notamment Mayotte, la Guyane et Saint-Martin mais pas uniquement. Localement, des voix s'élèvent pour dire que Frontex devrait également intervenir dans les RUP afin de garder les frontières extérieures de l'Europe, puisque les RUP font partie intégrante de l'Europe. Ce dispositif existe aux Canaries et à Madère, me semble-t-il. Le cas échéant, quelles en seraient les conditions, notamment juridiques ? Pensez-vous qu'une telle évolution est opportune ?

**M. Claude Kern.** – Vous avez évoqué une autre mission clé de l'agence Frontex, la sécurité, et plus particulièrement, la lutte contre le crime transfrontalier. Or le rapport spécial de la Cour des comptes européenne consacré à votre agence a souligné les résultats trop limités de son action dans ce domaine. Comment comptez-vous répondre à cette critique, par quels moyens et quels leviers ?

**Mme Aija Kalnaja.** – À plusieurs reprises récemment, le Parlement européen a refusé de donner décharge pour notre budget, tout en nous adressant plusieurs recommandations. D'autres recommandations résultent du rapport spécial de la Cour des comptes de l'Union européenne que vous venez d'évoquer et du rapport de l'OLAF, qui a demandé à l'agence de préparer une feuille de route précisant comment elle comptait remédier aux manquements constatés. En s'appuyant sur son conseil d'administration, l'agence Frontex souhaite répondre à l'ensemble de ces recommandations afin de retrouver la confiance de ses interlocuteurs. La réponse à ces recommandations nous conduira à établir un plan d'action dont les avancées seront ensuite présentées au conseil d'administration au cours de points d'étape. Chaque séance du conseil sera l'occasion de dresser l'état des lieux des progrès réalisés. Des rapports seront également transmis régulièrement au Parlement européen pour restituer nos travaux et faire état des progrès réalisés.

Il faut constater que la liste des recommandations à suivre par l'agence est longue. Nous en sommes conscients. Voilà pourquoi nous avons commencé par cartographier nos

manquements avant de déterminer les actions à entreprendre. Toute l'agence s'attelle à cette tâche. Nous savons que, pour restaurer la confiance de nos partenaires, il nous faudra agir dans la durée.

Une question m'a été posée concernant notre capacité à nous exprimer et à interpellier les États membres qui ne seraient pas en conformité avec le respect des droits fondamentaux. À ce sujet, je souhaite rappeler que l'agence n'a pas de pouvoir d'enquête sur les pratiques des États membres. Ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable. Le législateur a eu raison de ne pas conférer ce pouvoir d'enquête à l'agence. Il existe des autorités nationales et des autorités internationales, y compris des autorités judiciaires, qui jouent ce rôle.

L'officier aux droits fondamentaux de l'agence, qui occupe une fonction indépendante, est le seul en mesure de mener une enquête sur des violations, avérées ou potentielles, de ces droits, en coopération avec les États membres. Pour le cas particulier de la Grèce, à la suite du rapport de l'OLAF et des avis émis par l'officier aux droits fondamentaux, nous avons tâché de répondre aux préconisations émises dès avril et jusqu'en juillet 2022. Mais force est de constater que, si des violations systématiques des droits fondamentaux par un État membre sont constatées par Frontex, la rectification de cette situation prend du temps et nécessite l'ouverture d'un dialogue. C'est pourquoi nous demandons aujourd'hui aux autorités helléniques de présenter un plan structuré pour remédier aux manquements relevés. Nous travaillons également à la mise en œuvre d'un cadre indépendant apte à répondre à ces situations et à les corriger. Lorsque des violations des droits fondamentaux sont constatées, nous devons les résoudre collectivement.

Concernant l'action de Frontex en Moldavie, l'accord de statut qui a été signé doit permettre à l'agence de déployer des personnels de son contingent permanent, susceptibles de participer aux contrôles effectués aux frontières. Ainsi, dix-huit membres de notre personnel ont été déployés dans les aéroports. Et, à l'heure actuelle, 73 membres de l'agence travaillent en Moldavie aux côtés de leurs collègues moldaves. Notre travail est apprécié par les autorités compétentes qui manquent de personnel qualifié mais aussi d'équipements techniques et de connaissances sur les méthodes modernes de gestion des frontières. Sur ce point, je rappelle que la Moldavie a présenté une demande de candidature pour entrer dans l'Union européenne, processus qui prendra un certain temps. En attendant, nous continuons à appuyer les autorités moldaves pour les aider à se mettre en conformité avec les normes et standards européens en matière de gestion des frontières.

Je souhaite également préciser que notre coopération avec les pays tiers est indispensable, compte tenu de la pression migratoire à laquelle ces pays sont confrontés. Ces liens nous permettent aussi de travailler en confiance avec leurs autorités. La plupart des opérations que nous menons avec ces pays tiers ont lieu dans le cadre d'accords de travail, qui sont noués directement par Frontex avec les États partenaires et qui permettent à l'agence de bénéficier d'un statut d'observateur sur le terrain. Ils diffèrent des accords de statut qui sont négociés par la Commission européenne et qui donnent à l'agence le droit de déployer du personnel en uniforme avec des pouvoirs de contrôle. Il est important d'accroître le nombre de ces accords. À l'heure actuelle, dans cette perspective, nos discussions avancent bien avec le Sénégal et la Mauritanie et, il y a deux semaines, j'ai eu une réunion très fructueuse avec le Maroc, pays avec lequel nous avons trouvé un accord sur la formalisation de notre collaboration opérationnelle par l'intermédiaire de la signature d'un accord de travail tout d'abord, et potentiellement d'un accord de statut à l'avenir.

La question posée sur la lutte contre le crime transfrontalier renvoie, quant à elle, à ma remarque précédente soulignant que la problématique de la gestion des frontières rejoint celle de la gestion des migrations. C'est en effet bien aux frontières que l'on peut empêcher la criminalité et le terrorisme d'entrer dans l'Union européenne. Je veux souligner sur ce point l'apport du règlement (UE) n° 2019/1896, qui consacre explicitement cette mission de Frontex et en tire les conséquences juridiques, ce qui n'était pas le cas dans le règlement de 2016. Par exemple, l'agence n'avait pas le droit d'échanger des données à caractère personnel pour aider à lutter contre la criminalité transfrontière. Désormais, c'est possible : nous pouvons transmettre des données à caractère personnel sur des suspects ainsi que sur les personnes arrêtées du fait d'activités criminelles à la frontière. Grâce à cette ouverture, nous pouvons agir avec les États membres et Europol. Pour rappel, Frontex n'est pas autorisée à mener des enquêtes mais, grâce à ses activités de surveillance aux frontières, elle peut fournir un appui aux États membres afin de détecter des activités criminelles. Nos « *débriefings* » permettent de fournir des renseignements sur les groupes criminels qui organisent le passage des migrants, mais aussi sur le trafic d'armes et la traite d'êtres humains. Ceci suppose un travail conjoint avec les États membres, les institutions de l'Union européenne, Europol et Eurojust.

**M. André Reichardt.** – Je souhaite vous poser trois questions.

La première a trait aux moyens dont vous disposez pour accomplir votre mission. Vous avez rappelé que nous enregistrons une augmentation importante du nombre de migrants illégaux. C'est un phénomène dont nous nous rendons compte dans les différents pays de l'Union européenne, singulièrement en France. Ce constat pose la question de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne. Certes, Frontex n'est pas le seul outil à activer pour cette surveillance, qui doit être assurée en premier lieu par les États membres concernés. Toutefois, l'agence a-t-elle les moyens d'assurer efficacement sa mission de soutien aux États pour la surveillance des frontières extérieures ?

Ma deuxième question concerne les modalités de fonctionnement de Frontex. Le pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission en 2020 n'est toujours pas adopté. Un certain nombre d'États membres - et ils sont nombreux - émettent de vives réserves à son endroit, même si la crise ukrainienne a un peu amélioré la situation et fait évoluer les pays du groupe de Visegrad. Nous sommes toutefois loin d'une approbation globale de ce pacte puisque seules deux étapes semblent franchies avec le « *screening* » et la volonté d'améliorer Eurodac. Comment l'agence peut-elle fonctionner dans ces conditions, lorsque chaque pays agit en autonomie sur ses frontières extérieures et que nous n'avons pas encore d'accord sur le filtrage des migrants irréguliers à la frontière ? Aussi, une personne qui entre par une frontière peut ensuite se déplacer dans les autres pays, même si certains ont maintenu un contrôle de leurs frontières intérieures, fort heureusement.

Ma troisième question sera très directe. À la suite des critiques portées sur le fonctionnement de Frontex, nous avons bien noté votre volonté d'agir mais n'avez-vous pas le sentiment que la mise en œuvre des moyens mobilisés notamment pour une plus grande attention portée au respect des droits fondamentaux, grâce à la nomination d'un officier et de contrôleurs, risquent d'entraver le bon fonctionnement de Frontex ? Je préférerais pour ma part une agence agile qui interviendrait en soutien des États membres et non une agence bureaucrate – même si le terme utilisé est provocateur – visant à respecter toutes les recommandations. Ne pensez-vous pas que ce sont autant de contraintes au détriment de l'efficacité, de l'efficacé et même des attentes des populations européennes en matière de surveillance des frontières extérieures ?

**Mme Patricia Schillinger.** – L’agence affiche aujourd’hui un retard dans la constitution du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui doit compter 10 000 agents en 2027. Ce retard est d’autant plus criant que la présidente de la Commission européenne souhaite que ce recrutement s’achève en 2024, soit trois ans plus tôt que l’échéance votée par le Parlement européen. Où en sommes-nous aujourd’hui ? Quels sont les défis principaux à relever en matière de recrutement ? Comment faire face au problème d’attractivité de l’agence en termes de conditions de travail, notamment de rémunération et de représentativité des nationalités ?

**M. Pierre Laurent.** – Quel bilan tirez-vous de la gestion du flot de réfugiés ukrainiens, notamment de l’utilisation de la protection temporaire ? Comment appréciez-vous la situation ? Le flot de réfugiés se poursuit-il et, si oui, à quel rythme ? Quelles leçons tirez-vous de la gestion de cette crise ?

À plusieurs moments de votre intervention, vous avez fait état de la montée de la violence dans le corridor de migration des Balkans et évoqué le trafic d’armes. D’où vient ce trafic ? Vient-il de l’Ukraine ? Quelle est l’ampleur du phénomène ?

Vous avez évoqué l’augmentation significative du nombre de retours et avancé des chiffres sur le nombre de retours forcés et volontaires. Vers quels pays ces 20 000 retours ont-ils été opérés ?

En mer Méditerranée, la situation humanitaire reste dramatique. Un incident diplomatique récent a eu lieu entre l’Italie et la France autour de l’accueil d’un bateau humanitaire. Où en sommes-nous du traitement de la question de l’accueil des bateaux humanitaires dans les ports européens ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Parmi les frontières extérieures de l’Union européenne, il existe une frontière toute particulière qui est celle de la Manche. Elle est particulière, car il ne s’agit pas ici d’empêcher les migrants d’entrer sur un territoire, mais plutôt de les empêcher d’en sortir. Les autorités britanniques et françaises ont recensé 52 000 traversées en 2021, soit cinq fois plus qu’en 2020. Il est vrai que le Royaume-Uni et l’Irlande demeurent très attractifs pour les migrants. C’est également une frontière particulière, car gérée *via* les accords franco-britanniques du Touquet. Frontex y intervient cependant puisque, depuis un peu plus d’un an, un avion équipé par le Danemark et opéré par Frontex surveille la Manche. Quelle est votre analyse de la situation sur cette frontière ? Faut-il dénoncer les accords du Touquet ?

**M. Jacques Fernique.** – Sans surprise, je ne partage pas l’appréciation de la situation de mon collègue André Reichardt et je ne crois pas que l’attention portée au respect des droits fondamentaux ne représente que des contraintes, ajoute de la bureaucratie et entrave la bonne réalisation des missions de Frontex. La série de dispositifs que vous avez mis en place, consécutivement à la crise et à la démission de votre prédécesseur, ne peut certes pas tout résoudre. Un travail a été mené pour identifier les manquements aux droits fondamentaux, pour les prévenir et les éviter. Cependant, *quid* des éventuelles sanctions et réparations ?

Vous avez aussi évoqué l’accord de travail avec le Maroc qui est en perspective. Nous pensons tous au drame de Melilla. Comment est-il possible de mener des opérations conjointes et de coopérer avec des pays qui, manifestement, ne respectent pas les droits fondamentaux ? Je pense aussi ici à la Libye.

**Mme Aija Kalnaja.** – Je vous remercie infiniment pour vos questions. Je tâcherai de répondre à autant de questions que possible et du mieux que je peux. Si vous estimez que je n'ai pas répondu à vos questions, je vous invite à me le faire savoir et nous vous enverrons des compléments d'information par écrit.

Concernant nos ressources et moyens financiers, le règlement qui régit Frontex prévoit que nous soyons forts de 10 000 membres, mais qui ne seront pas uniquement du personnel de l'agence. En effet, il faut distinguer le personnel permanent (3 000 personnes), du personnel détaché par les États membres, soit sur le long terme, soit sur de plus courtes périodes, plus précisément entre un et quatre mois. Actuellement, sont déployés 1 843 officiers dont 605 sont des membres du personnel permanent, 463 des détachés de long terme (pour deux ans) et 815 des détachés de court terme. Il est utile de pouvoir s'appuyer sur ces trois catégories distinctes de personnel, car la situation aux frontières extérieures de l'Europe est mouvante. Cette situation a changé après le déclenchement de la guerre en Ukraine. En effet, nous avons évalué les ressources à mobiliser en 2021 mais sans anticiper la guerre entre l'Ukraine et la Russie. Or, nous avons souhaité renforcer le soutien apporté aux pays se situant en première ligne dans ce conflit. Nous avons d'abord procédé à des redéploiements internes qui ont pu se concrétiser très rapidement. La première vague de redéploiement a concerné la Roumanie et a pu être réalisée en une semaine. Des membres du personnel présents sur des théâtres opérationnels en Espagne, Italie, Grèce, dans les Pays baltes ou ailleurs ont pu être redéployés à l'est de l'Europe, et notamment en Roumanie, en seulement sept jours. Le redéploiement de nos ressources en Moldavie a été organisé en à peine trois jours. Au début de la guerre, nous avons envoyé près de 600 personnes aux frontières ukrainiennes, dont la plupart étaient des détachés de court terme mandatés par les États membres. C'est tout l'avantage de notre dispositif qui est fortement flexible. Dans des contextes difficiles, nous devons nous assurer que la réponse opérationnelle ne sera pas retardée lorsqu'elle est nécessaire, cette flexibilité étant indispensable. L'appel aux ressources des États membres nous permet aussi de répondre aux besoins qui émergent de façon ponctuelle. Lorsque Frontex aura atteint son effectif cible, nous pourrons alors compter sur 3 000 officiers prêts à être déployés. Cependant, lorsque des besoins émergent de manière inattendue, nous utilisons le levier des redéploiements là où nous pouvons le faire, tandis que nos autres besoins sont couverts par les forces détachées par les États membres.

Comme je l'ai déjà souligné, Frontex ne saurait être le seul instrument pour répondre au défi migratoire. Il faut aussi pouvoir compter sur des politiques publiques nationales fortes. Sans cela, Frontex ne pourra pas apporter son soutien aux garde-côtes et garde-frontières. Les décideurs politiques devront donc redoubler leurs efforts pour relever ce défi. La crise ukrainienne a donné un nouvel élan à cette dynamique et j'espère que les efforts fournis seront fructueux. Dans ce nouvel environnement, la gestion des frontières reste une compétence qui relève d'abord des États membres, même si nous leur apportons notre soutien du mieux que nous le pouvons en utilisant le cadre juridique existant.

Par ailleurs, les droits fondamentaux ne sont pas une question bureaucratique et ne s'appliquent pas qu'au personnel de l'agence mais doivent être garantis pour tous les individus. L'application de la réglementation n'est pas arbitraire mais nous appliquons toute la réglementation et respectons tout le droit en vigueur en matière de gestion des frontières.

Les opérations conjointes menées actuellement par Frontex sont très bien suivies grâce au dispositif mis en place. Le système actuel reposant sur des notifications fonctionne. Le personnel de l'agence est bien formé en matière de droits fondamentaux et compétent. Des rapports sont systématiquement établis lorsque sont constatées des atteintes aux droits

fondamentaux. Cependant, quel que soit le système en place, il ne pourra jamais être complètement étanche. Ce que nous avons mis en œuvre, c'est un mécanisme qui tient compte des atteintes aux droits fondamentaux, que ces violations soient le fait du contingent permanent ou d'autres parties prenantes. Il est fort probable que nous serons amenés à constater à nouveau de telles violations et c'est pour cela qu'il nous faut un système en mesure de les signaler. Si vous le souhaitez, nous pourrions apporter ultérieurement davantage d'informations sur le cadre disciplinaire qui s'applique dans ces situations et sur les sanctions associées.

Il nous faut aussi coopérer avec les pays d'accueil et analyser l'efficacité des opérations de Frontex sur les territoires de ces pays. L'année dernière, nous avons mis en place de nouveaux indicateurs clés de performance qui affichent des résultats satisfaisants dans les pays qui reçoivent le soutien de Frontex. J'attends avec impatience les retours des États membres qui nous permettront d'orienter nos activités opérationnelles pour répondre aux besoins, car je le rappelle encore : Frontex est à la disposition des États membres et non l'inverse.

Une de vos questions portait sur le retard pris dans la constitution du contingent permanent de Frontex. Nous avons fait au mieux pour répondre aux exigences de recrutement conformément aux principes fixés dans le règlement. Deux groupes d'officiers du contingent permanent sont actuellement en formation pour être opérationnels en janvier 2023. À partir de cette date, Frontex pourrait déployer 1 000 personnes, les autres ressources étant déployées par les États membres conformément à ce que prévoit le règlement (détachements de long terme et de court terme).

Vous avez aussi évoqué les difficultés de Frontex en tant qu'employeur ainsi que le déséquilibre dans la représentation des nationalités des États membres au sein de son personnel. Je veux rappeler que l'agence peut mobiliser des personnels dotés de prérogatives de puissance publique dans plus de 200 endroits différents simultanément, prouesse que ne pourraient assurer ni les États membres ni les organisations internationales, ceci grâce à la souplesse conférée par nos trois catégories de personnel.

Nous pouvons aussi être amenés à changer l'affectation de nos effectifs parce que le travail est plus difficile dans certaines régions ou parce que le contingent permanent doit être renforcé. Nous organisons un roulement du personnel en déplaçant nos officiers d'une zone à une autre, parfois plusieurs fois par an. J'ai même vu des officiers du contingent permanent être redéployés quatre fois en un an et demi. Le plus souvent, ces derniers acceptent cette mobilité permanente en début de carrière mais elle peut ensuite apparaître difficile à vivre, en particulier lorsque nos officiers vivent en couple et ont des enfants. Nous ne pourrions donc jamais apporter la garantie que notre personnel restera dans la même zone opérationnelle pendant cinq ans. Pouvoir apporter cette garantie serait certes un confort pour la vie de famille. Mais Frontex a besoin de la souplesse de redéploiement de son contingent permanent pour faire face aux imprévus et aux urgences opérationnelles. Cette situation limite l'attractivité de Frontex. Nous sommes donc en train d'étudier les solutions que nous pourrions proposer pour une scolarisation des enfants du personnel à proximité des théâtres d'opérations.

Je souhaite également préciser que le coefficient indemnitaire correcteur qui s'applique aux rémunérations des agents des institutions européennes installés hors de Bruxelles afin de prendre en considération les différences de niveau de vie sur le lieu d'affectation n'est pas favorable aux officiers de Frontex. Le déclenchement de la guerre en



Ukraine a également eu pour conséquence de limiter l'attractivité des postes offerts par Frontex.

Enfin, nous nous attachons à recruter des personnels issus de l'ensemble des États membres, mais cette tâche est difficile. Nous en avons fait part au Parlement européen, à la Commission européenne et aux États membres. En interne, nous avons aussi recruté deux officiers à la diversité pour prendre en compte ces difficultés.

Concernant la réponse à la crise ukrainienne, je crois que l'Union européenne a démontré sa capacité d'accueil des ressortissants ukrainiens. Les États membres ont été solidaires. En pratique cependant, ces populations souhaitent rester dans les pays proches du leur, tels que la Pologne, les Pays baltes, la Roumanie ou la Slovaquie, dans l'espoir de pouvoir retourner rapidement en Ukraine à la fin de la guerre. Il faudra rester vigilant sur l'impact de ce choix sur les pays d'accueils : l'arrivée de ces populations ukrainiennes a parfois conduit à une forte augmentation du prix de l'immobilier.

Une de vos questions portait sur les enseignements que nous tirons de la crise migratoire née de la guerre en Ukraine. Le premier fait que je souhaite mettre en avant est que nous avons su faire la démonstration de notre grande flexibilité et de notre réactivité. Nous avons prouvé que nous pouvions nous déployer et nous redéployer en très peu de temps lorsque cela est nécessaire. Nous avons aussi donné la preuve de notre capacité à appuyer les États membres pour gérer les flux considérables qui arrivaient à nos frontières.

Je souhaite ajouter aussi quelques mots sur la montée des violences. Les premiers faits de violences ont été enregistrés en 2020 sur la frontière de l'Évros. Puis, nous avons continué à enregistrer des tirs d'armes à feu contre nos dispositifs tous les ans. Nous notons aussi des violences entre les différents groupes de migrants. Les représentants hongrois nous ont fait visionner des vidéos prouvant ces accès de violences à la frontière avec la Serbie. Lundi dernier, comme je l'ai déjà mentionné, c'est un garde-frontière qui a été tué par un tir. C'est le premier décès que nous enregistrons à la frontière. Ce garde a été visé à la tête, par un tir qui était tout sauf accidentel. Nous avons donc renforcé les équipements de protection de notre personnel, que nous fournissons aussi aux personnels détachés par les États membres lorsque ceux-ci sont moins bien équipés.

Je ne suis pas en mesure, en cet instant, de vous transmettre des données fiables sur l'origine géographique des migrants reconduits par nos opérations de retour, mais je vous ferai suivre cette information par écrit. Je peux d'ores et déjà préciser que, parmi les principaux pays concernés, figurent le Pakistan et l'Inde et l'Irak. Des retours volontaires ont aussi été organisés pour des personnes de pays tiers à la suite de la crise en Biélorussie, vers l'Irak notamment, et pour ceux voulant échapper à la guerre en Ukraine.

Sur la crise humanitaire et diplomatique entre la France et l'Italie, je ne peux que constater que le règlement des différends relève de la prérogative des États membres. Il leur revient de décider comment ils gèrent leurs frontières extérieures. Toutefois, selon moi, le forum de Schengen devrait être l'un des outils de la gouvernance du contrôle des frontières.

Vous avez aussi raison de souligner l'augmentation significative des traversées de la Manche. Nous appuyons ici les autorités françaises en charge de la gestion des frontières au moyen d'une surveillance aérienne dans le cadre d'une opération conjointe appelée « *Opal Coast* ». Nous continuerons à la mener en 2023, car la Manche est l'une des zones où nous constatons la plus forte augmentation de la pression migratoire.

Je terminerai mon propos en précisant que le signalement d'incidents graves comprend deux volets : un signalement par le personnel de Frontex et un signalement par les États membres. Les États membres saisissent tous les incidents constatés aux frontières dans le système dit *Joint Operations Reporting Application* (JORA) qui est utilisé comme base d'évaluation des risques aux frontières. Ces doubles signalements permettent une identification fiable des incidents graves. Si l'on soupçonne une violation des droits fondamentaux, l'officier aux droits fondamentaux est alors chargé du suivi du dossier.

Enfin, concernant la coopération avec les pays tiers, je veux préciser qu'aucun accord de statut n'est conclu sans une évaluation préalable de la situation dans ces pays au regard des droits fondamentaux.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie pour ces éléments d'information qui répondent à la majorité des questions qui vous avaient été posées. Certaines d'entre elles restent toutefois sans réponse, en particulier sur la possibilité, pour Frontex, d'intervenir dans les RUP. Nous vous remercions donc par avance de compléter par écrit vos réponses sur ce point. Je sais aussi que les services de nos deux commissions se sont organisés pour envoyer un questionnaire sur la révision du règlement Frontex et dont les réponses écrites sont attendues au plus tard courant décembre. Ces réponses pourraient impliquer de nouvelles perspectives d'audition.

Au nom de tous mes collègues, je souhaite vous remercier d'avoir accepté d'échanger avec nous sur ces questions d'importance qui sont pour moi, en tant que sénateur du Pas-de-Calais, des questions du quotidien : comme vous le savez, la côte d'Opale a en effet enregistré un doublement des tentatives de traversées de la Manche par des migrants par rapport à 2021, alors même que l'année 2022 n'est pas encore terminée.

**Mme Aija Kalnaja.** – Je vous remercie une nouvelle fois de m'avoir donné l'opportunité de m'exprimer devant vous. Je serais ravie de renouveler l'exercice si vous le souhaitez, car mon souhait est de favoriser la transparence et l'ouverture, même sur les questions sensibles.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 10 h 00.*

**Mercredi 23 novembre 2022**

- Présidence de M. Christophe-André Frassa, vice-président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

## **Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Loïc Hervé, M. Henri Leroy, M. Jérôme Durain, M. Jean-Yves Leconte et M. Alain Richard comme membres titulaires, et de Mme Catherine Di Folco, Mme Nadine Bellurot, Mme Agnès Canayer, Mme Dominique Vérien, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, Mme Maryse Carrère et Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Cette année, l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) s'inscrit dans un climat particulièrement anxiogène pour les élus des collectivités territoriales.

Dans un contexte inflationniste et, en particulier, de hausse inédite des dépenses d'approvisionnement en énergie, les incertitudes financières pour l'année 2023 pèsent lourdement sur les perspectives d'investissement des collectivités. En conséquence, les élus locaux espéraient un projet de loi de finances (PLF) pour 2023 à la hauteur de leurs craintes. Las ! ces espoirs seront, cette année encore, largement brisés.

Avant d'en venir à la présentation des crédits de la mission RCT, je souhaite donc attirer votre attention sur le contexte dans lequel ce projet de loi de finances est examiné : celui d'une vive inquiétude entre défiance d'une part et perte de marges de décision d'autre part.

La défiance, en premier lieu, marque la définition du cadre pluriannuel enserrant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, faisant suite aux contrats dits « de Cahors », l'article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 prévoyait un nouveau dispositif de contractualisation dont le volet correctif s'avérait plus coercitif encore que son prédécesseur, fort peu regretté. Rejeté à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce dispositif a – étonnamment ! – été réintroduit par le Gouvernement au sein de l'article 40 *quater* du PLF. Il me semble que ce choix, faisant litière de la volonté clairement exprimée par la représentation nationale, n'augure en rien de la restauration d'un climat de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, ni d'ailleurs entre le Parlement et le Gouvernement. Une telle initiative de ce dernier nous paraît incriminable, et je forme le vœu qu'à l'issue de la discussion parlementaire de ces deux projets de loi cette disposition ne figure dans aucun.

J'évoque maintenant la perte de marges de décision. D'une part, le contexte inflationniste devrait logiquement se traduire, faute de compensations nécessaires, par une diminution en volume des ressources des collectivités. Ainsi, la hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 320 millions d'euros est évidemment bienvenue, mais elle ne compensera ni la baisse tendancielle de cette dotation sur la décennie écoulée ni

l'inflation prévue pour l'année 2023 : cette hausse ponctuelle se traduira donc par une diminution en volume de l'ordre de 2,9 %. Par ailleurs, chacun a pu le relever lors de l'audition du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Christophe Béchu, vu la complexité et l'insuffisance des divers dispositifs de compensation des coûts de l'énergie prévus par le Gouvernement, leur articulation gagnerait indéniablement à être précisée.

Par ailleurs, les collectivités perdront en 2023 de nouvelles marges de décision en matière fiscale avec la suppression annoncée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), que notre assemblée a opportunément rejetée lundi dernier en séance publique. Cette suppression, qui devrait vraisemblablement être rétablie à l'Assemblée nationale par le Gouvernement notamment dans le cas où il ferait de nouveau application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, est d'autant plus critiquable que les modalités concrètes de territorialisation de la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée, qui viendra compenser cette perte de ressource fiscale, demeurent encore très floues.

Dans ce contexte, source de vives inquiétudes, les crédits inscrits au titre de la mission RCT enregistrent une baisse particulièrement regrettable de 12,84 % en autorisations d'engagement (AE) à l'échelle de la mission.

Le programme 119, qui concentre des dotations de soutien à l'investissement et des compensations financières des charges, connaît une diminution de 13,4 % en AE. Cette diminution résulte de deux facteurs.

D'une part, les crédits des dotations de compensation connaissent une légère diminution de 2,9 % en valeur – soit 58 millions d'euros – par rapport à ceux qui sont inscrits en loi de finances pour 2022. Ce fléchissement s'explique essentiellement par la non-reconduction par l'État de la dotation exceptionnelle versée en 2022 pour la compensation des pertes subies sur le dispositif de compensation péréquée (DCP). À nouveau, dans un contexte inflationniste, la relative stabilité de ces concours masque une nette baisse en volume : en adoptant l'estimation du Gouvernement d'un taux d'inflation de 4,2 %, ces dotations connaîtraient une baisse en volume de 7,3 %, poursuivant l'érosion progressive de ces dotations calculées au « coût historique ».

D'autre part, les crédits ouverts en AE pour le soutien à l'investissement des collectivités connaissent une diminution en valeur de 13,2 %. Cette diminution s'explique par la non-reconduction de dispositifs exceptionnels, en particulier d'un abondement de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à hauteur de 303 millions d'euros en 2022. Ce retour au *statu quo ante* ne saurait pour autant nous satisfaire, car il se traduira par une diminution en volume de 19,9 % de ces dotations entre la loi de finances pour 2022 et ce qui est prévu par le PLF pour 2023.

Le programme 122, qui regroupe des crédits destinés à financer le soutien de l'État à des collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, connaît une légère baisse des AE de l'ordre de 2,93 %, soit 7,6 millions d'euros. Néanmoins, cette diminution est largement périmétrique et n'implique pas un fléchissement du soutien de l'État aux collectivités concernées. Elle s'explique en particulier par la baisse, à hauteur de 17 millions d'euros, des AE allouées au fonds de reconstruction pour les collectivités touchées par la tempête Alex – les travaux nécessitent moins de crédits qu'en 2022 – et l'intégration de la dotation pour frais de garde d'enfants et d'assistance au prélèvement sur recettes de la dotation particulière « élu local » (DPEL).

Le programme n'appelle donc pas de remarque négative quant au montant des crédits inscrits ; il est en revanche problématique pour la sincérité du débat budgétaire que la justification de l'inscription sur la mission des dépenses d'informatique de la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui augmentent régulièrement, ne soit pas plus détaillée.

Enfin, comme chaque année, l'examen des articles rattachés offre l'occasion de renforcer les garanties de ressources pour certaines collectivités et d'améliorer la lisibilité des dotations pour les élus.

En premier lieu, je tiens à saluer l'ajout de l'article 45 *ter*, qui prévoit que le montant de la DPEL perçu par une commune nouvelle serait, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, calculé comme étant la « somme des dotations particulières calculées sur le périmètre de leurs communes déléguées ». La crainte de la perte d'un montant de DPEL peut effectivement freiner la création de communes nouvelles ; j'ai eu l'occasion d'échanger à ce sujet avec Françoise Gatel, qui m'a confirmé l'intérêt d'un tel dispositif pour encourager ou, à tout le moins, ne pas décourager des projets de création de communes nouvelles.

Je relève néanmoins que, en l'état de sa rédaction, cette garantie n'est ouverte qu'aux communes nouvelles dont les communes « historiques » constituent des communes déléguées. Je vous proposerai, en conséquence, d'adopter un amendement tendant à assurer l'éligibilité de cette garantie à l'ensemble des communes nouvelles, y compris celles qui ne disposent pas de communes déléguées.

En second lieu, il me semble nécessaire de renforcer la lisibilité et l'association des élus dans l'attribution par l'État des dotations d'investissement. Je me félicite à cet égard qu'à la suite de la publication du rapport de nos collègues Claude Raynal et Charles Guené à ce sujet, la commission des finances se rallie – au moins partiellement ! – aux positions constamment défendues par notre commission sur ce thème. Je vous proposerai donc d'adopter trois amendements identiques à ceux qui ont été adoptés par la commission des finances : le premier prévoit que les décisions d'attribution de dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) soient prises par le préfet de région après avis des présidents de conseil départemental, rendu dans un délai de quinze jours ; le deuxième tend à améliorer l'information des élus locaux sur les subventions de DSID, en prévoyant que les orientations du préfet de région dans l'attribution de ces subventions et la liste des projets subventionnés seraient communiquées auprès de la commission relative à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; et le troisième a pour objet de renforcer l'information des membres de la commission DETR, en prévoyant que soit communiquée à cette commission avant la fin du premier trimestre de chaque année la liste de l'ensemble des demandes éligibles et recevables, et non les seules opérations à subventionner, comme c'est actuellement le cas.

Enfin, je vous proposerai d'adopter un amendement tendant à supprimer l'article 45 *bis*, aux termes duquel les préfets de département et de région seraient désormais tenus de prendre en compte le « caractère écologique des projets dans la fixation des taux de subvention » pour les attributions de DETR et de DSIL respectivement. Entendons-nous bien : le verdissement des projets d'investissement des collectivités territoriales est une évolution positive et n'est aucunement remis en question dans cet amendement. Néanmoins, le critère proposé étant particulièrement imprécis et pouvant s'avérer inopérant, il n'apporterait que davantage de confusion dans un processus d'attribution déjà illisible pour bien des élus locaux. D'une part, l'article ne précise pas si le caractère écologique d'un

investissement devrait être apprécié au niveau de la finalité du projet ou dans ses modalités concrètes de réalisation. D'autre part, à supposer que seule la finalité poursuivie par le projet soit prise en compte, le caractère écologique de celle-ci peut être discuté : par exemple, un investissement favorable à la décarbonation d'une activité, mais nuisant à la biodiversité, doit-il être considéré comme écologique ?

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ces quelques ajustements, je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je remercie le rapporteur pour ce rapport très exhaustif. J'observe que l'État ne s'impose pas ce qu'il impose aux collectivités, ce qui devient préjudiciable.

Ma première remarque sera conjoncturelle. L'augmentation de la DGF ne saurait masquer une baisse tendancielle et ne permettra en rien de juguler la hausse de l'inflation, dont les impacts sont lourds. Des maires m'ont fait part hier de leur inquiétude quant aux cantines scolaires et au prix de l'énergie.

Nous sommes plusieurs à avoir interpellé le ministre Christophe Béchu lors de son audition. Les trois dispositifs proposés, à commencer par le fameux filet de sécurité, peinent à nous convaincre tant les critères, y compris ceux de 2023, ne correspondent en rien aux besoins des territoires, et ce pour une raison simple : quels que soient les critères retenus, il y a autant de cas de figure que de communes en France, qu'il s'agisse de la signature des contrats d'énergie, des aides dont ont bénéficié les communes, du potentiel fiscal de la commune. Nos communes vont donc devoir faire face à une situation aussi inédite que douloureuse.

Ma deuxième remarque est structurelle, le lien entre les territoires et nos concitoyens ou nos entreprises est de plus en plus distendu avec la fin de la taxe d'habitation, ou encore la suppression programmée de la CVAE. Or la Cour des comptes préconise notamment le versement de la DGF aux intercommunalités, ce qui n'est pas pour nous rassurer.

Il est légitime d'exprimer ces inquiétudes, d'autant que nos concitoyens aspirent à plus de proximité et à voir le lien entre les collectivités être conforté, afin d'avoir une lisibilité de l'action publique. On fragilise dangereusement la strate communale ; on ne lui apporte pas de réponses conjoncturelles, ni structurelles. La Première ministre a parlé de renforcer le lien entre les présidents d'intercommunalité et les préfets ; est-ce à dire que, progressivement, l'intercommunalité va se substituer à la commune ? C'est une question que l'on peut se poser.

Enfin, la situation actuelle, si douloureuse soit-elle, ne doit pas éclipser le besoin d'une plus grande péréquation, si essentielle pour l'avenir de nos territoires.

**M. Didier Marie.** – Je remercie le rapporteur pour la qualité, la précision et la sévérité de son rapport, que je partage.

Cette mission est à replacer dans un contexte plus large. Elle ne représente que 4 % environ des transferts financiers de l'État aux collectivités.

Le Gouvernement s'est félicité de la « co-construction » de ce budget, qu'il aurait réalisée avec des associations d'élus. Or ces dernières nous alertent non seulement au sujet du manque de dialogue, mais surtout sur l'insuffisance des propositions au regard des difficultés financières qu'elles rencontrent. Si le Gouvernement se réjouit de l'abondement de la DGF à hauteur de 320 millions d'euros, nous ne pouvons que nous inquiéter : cette augmentation n'est pas du tout de nature à répondre aux problématiques actuelles en ce qu'elle ne représente, sur le volume total, que 1,2 %, un montant très en deçà du niveau de l'inflation. En fait, cet abondement équivaut à une baisse en moyens constants pour les communes, les départements et les intercommunalités.

Une réelle augmentation de la DGF indexée sur l'inflation, comme nous le proposons, permettrait aux collectivités de protéger leurs capacités d'autofinancement. Elle leur donnerait de la visibilité afin de programmer leurs investissements. Malheureusement, le Gouvernement reste sourd à cette revendication.

Le coût de l'énergie est par ailleurs un sujet d'inquiétude. Les communes redoutent de ne pas pouvoir boucler leurs budgets. Les maires nous informent que leur facture d'énergie a doublé, triplé, quadruplé, ce qui aura des conséquences sur leurs dépenses de fonctionnement et leurs capacités d'investissement. À cet égard, le filet de sécurité mis en place par le Gouvernement ne répond pas à cette situation. Il avait été annoncé l'été dernier que 22 000 communes seraient concernées. En réalité, selon les critères précisés début octobre, entre 7 000 et 9 000 communes, tout au plus, pourront en bénéficier. Nous attendons donc la mise en place d'urgence d'un véritable bouclier énergétique pour permettre aux communes de faire face.

Je note que les montants de la DETR et de la DSIL sont gelés, alors que les besoins sont plus importants que jamais. Nous souhaitons que la DETR soit effectivement destinée aux territoires ruraux et qu'elle ne soit pas partagée, comme elle l'est aujourd'hui, et également que la DSIL soit à la main des préfets de département après avis de la commission départementale. Si l'on peut constater que la nouvelle augmentation de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU) se fait par abondement de l'enveloppe totale de la DGF, comme nous le demandions depuis plusieurs années, il n'en reste pas moins qu'un abondement plus important aurait été bienvenu afin de permettre aux collectivités de répondre à divers enjeux, le réchauffement climatique en particulier.

La création d'un « fonds vert » méritera d'être précisée dans la discussion parlementaire. D'ores et déjà, nous pouvons considérer que son montant est loin du niveau des besoins exprimés.

En ce qui concerne la DPEL, nous regrettons qu'un certain nombre de petites communes en soient exclues du fait de leur potentiel financier.

En conclusion, ce budget ne va pas dans le sens de l'autonomie des collectivités territoriales, loin s'en faut, avec le retour de la contractualisation financière, supprimée par le Sénat, mais réintégrée par le Gouvernement dans ce projet de loi de finances *via* l'usage de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, ce qui est un pur scandale. La suppression de la CVAE est un mauvais coup porté à nos collectivités, qui sont infantilisées et privées de toute marge de manœuvre. Il est temps de leur redonner les moyens d'investir et de disposer de moyens de fonctionnement stables et dynamiques.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas les crédits de cette mission, qui sont bien loin des souhaits exprimés par les élus.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je constate que les conditions d'éligibilité à la DETR et à la DSIL sont toujours aussi opaques. Nous avons demandé à plusieurs reprises de connaître le motif des refus de DETR, en vain. J'aimerais connaître l'avis du rapporteur sur ce point.

On annonce la création et un abondement important du « fonds vert ». Les modalités d'attribution et de distribution doivent être précisées. Dans certains départements, la dotation serait plus importante que la DETR et la DSIL confondues. J'ai déposé un amendement prévoyant que la « commission DETR » soit informée.

Même si ce sujet ne fait pas techniquement partie de la mission RCT, il s'y rapporte sur le fond.

**M. André Reichardt.** – Je partage les constats du rapporteur, partagés par Didier Marie et Mathieu Darnaud. Je mesure les difficultés que ce budget va faire peser sur les collectivités locales. Dans ce cas, pourquoi M. le rapporteur propose-t-il un avis favorable aux crédits de la mission ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je partage bien des remarques formulées, notamment celles de Didier Marie. Après la suppression de la taxe professionnelle, puis de la taxe d'habitation, nous risquons d'assister à la disparition de la CVAE. C'est là un véritable changement de régime. La Révolution française avait instauré un système clair en vertu duquel il fallait être élu pour pouvoir prélever l'impôt. Il existait un lien direct entre la décision de la commune et le fait de lever l'impôt. Or la capacité fiscale des collectivités, notamment des communes, devient presque résiduelle. Imaginons un seul instant que des gouvernants, des parlementaires veuillent redonner de la liberté fiscale aux collectivités, il faudrait faire voter de nouveaux impôts, en disant à nos concitoyens que les impôts nationaux baisseraient à due concurrence. Mais qui le croirait ? Aussi, il s'agit d'un changement presque irréversible.

**M. André Reichardt.** – Absolument.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Comme le Sénat a supprimé l'article 5 du projet de loi de finances pour 2023, portant suppression de la CVAE, il me paraît important, dans les jours qui viennent, qu'il soit ferme sur ses positions. Si d'aventure une seconde lecture était demandée par le Gouvernement, nous devrions résister collectivement et dire que nous tenons aux marges de liberté des collectivités locales en matière de fiscalité.

**Mme Marie Mercier.** – Nous avons cru comprendre que le Gouvernement songeait à favoriser le couple préfet-intercommunalité au détriment des communes. Or dans le même temps, la Cour des comptes prône une DGF distribuée aux intercommunalités, mais elle épingle celles-ci quant à leur budget de fonctionnement qui serait en augmentation et peu lisible. Aussi, j'ai du mal à saisir le positionnement du Gouvernement et les avis de la Cour des comptes.

**M. Philippe Bas.** – L'excellent rapport de Loïc Hervé, l'intervention de Mathieu Darnaud et les interventions des représentants du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain m'ont absolument convaincu de rejeter ce budget.

**M. Mathieu Darnaud.** – Permettez-moi de compléter mon propos.



Nous ne saurions nous satisfaire d'une augmentation de la DSIL et d'une stabilisation, voire d'une légère augmentation de la DETR. Comment les communes vont-elles pouvoir présenter des projets d'investissement, alors même que leur budget leur permet à peine de fonctionner, certaines d'entre elles étant dans une situation inextricable ? Il est temps que le Gouvernement prenne la mesure de la situation. Il y va de l'avenir de certaines communes.

Je partage l'avis de Nathalie Goulet. Comme pour les commissions DETR, il serait normal que les élus soient associés au « fonds vert », quant aux conditions d'éligibilité et à la répartition des subventions. Il serait préjudiciable que le Gouvernement rejette cette proposition.

Enfin, je reviendrai sur la question de la péréquation, on nous avait promis des mesures concernant le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Or certaines communes sont ponctionnées, alors même qu'elles sont pauvres. Elles subissent une double peine.

Toutes ces observations n'incitent pas à cautionner les crédits de cette mission, ni les orientations prises par le Gouvernement.

**M. Éric Kerrouche.** – On ne peut pas se satisfaire du fait que les collectivités locales soient un peu moins maltraitées. Les difficultés de financement sont réelles. Pour rebondir sur les propos de Mathieu Darnaud concernant la DETR, je veux préciser que nous sommes sollicités uniquement sur les projets les plus importants. Avec Agnès Canayer, nous avons demandé que le montant des projets soumis à notre consultation soit abaissé. Une subvention de 50 000 euros peut s'avérer très importante pour certaines communes.

De manière plus systématique, je partage l'avis de Mathieu Darnaud, on maintient les capacités d'investissement au travers de la DETR et de la DSIL, mais quid des autres dépenses ? Les communes sont dans une situation financière telle qu'elles ne pourront pas financer les investissements. C'est une spirale infernale. C'est pourquoi je pense que le budget de cette mission doit être sanctionné par un avis défavorable de notre commission.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Pour être très clair avec vous, on est dans la technique du pied dans la porte : l'essentiel de nos débats, si intéressant soit-il, ne relève pas de la mission RCT. Le « fonds vert » et la réforme de la CVAE n'en font pas partie. Cette mission nous donne l'occasion d'aborder ces sujets, mais ils n'entrent pas dans le périmètre de la mission RCT de laquelle, seule, nous sommes saisis dans le cadre du PLF.

Concernant mon avis sur les crédits, je souligne que la commission des finances a d'ores et déjà proposé d'adopter les crédits de cette mission. La première année que j'ai été rapporteur pour avis sur cette mission, j'avais proposé un avis défavorable sur ces crédits, mais cette position est difficile à présenter dans l'hémicycle. On pourrait en déduire que le Sénat rejette les financements de l'État aux collectivités locales – d'ailleurs, à l'époque, le Sénat ne m'avait pas suivi. Que l'on ne se méprenne donc pas sur nos intentions ! Outre la divergence de vues avec la commission des finances, j'attire votre attention sur ces conséquences. J'ai pesé le pour et le contre, un avis défavorable pourrait être mal interprété. C'est pourquoi je maintiens mon avis.

Je partage le constat que fait Mathieu Darnaud et sa préoccupation que soit privilégié le couple préfet-président d'intercommunalité. Dans mon département, le préfet

s'adresse au président d'intercommunalité comme à un « super maire », y compris pour des compétences qui ne relèvent absolument pas du champ des intercommunalités. Lors de la crise liée à l'épidémie de covid-19 et en matière de politique contractuelle de l'État, il est très pratique d'avoir 21 interlocuteurs au lieu de 279, mais il ne faudrait pas oublier le principe de transfert de compétences des communes vers les intercommunalités : les intercommunalités exercent des compétences communales. Cette dérive est préoccupante.

Je vous rejoins sur le « fonds vert », mais, je le redis, ce sujet est en dehors du périmètre de la mission. Madame Goulet, il est vrai que les sommes distribuées seront très importantes dans certains départements. Nous avons proposé que les élus soient mieux associés. Nous avons proposé il y a quelques années la création d'une commission des investissements locaux, en rapatriant la DSIL régionale vers le département. Globalement, la commission DETR fonctionne bien. On peut encore renforcer sa transparence ainsi que le périmètre des projets sur lesquels elle est amenée à rendre des avis.

Concernant la motivation du refus des décisions, notre amendement répond, d'une certaine manière, à cette question en demandant au préfet de porter à la connaissance des élus les projets qu'il n'a pas retenus. En revanche, si nous demandions une motivation expresse, je crains que nous n'ayons pas de réponse circonstanciée. En droit, la motivation peut être lapidaire.

En conclusion, je crains que si nous rendons un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission afin de marquer notre mécontentement, cela pourrait être mal interprété et aboutir à l'effet inverse à celui escompté.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le Sénat a déjà voté à trois ou quatre reprises la demande de motivation du refus des projets éligibles à la DETR, mais le Gouvernement nous a, à chaque fois, objecté les éventuels recours. Mais pensons à l'incompréhension de certains élus quand leur demande est refusée, alors que la commune voisine bénéficie de cette dotation pour faire des travaux similaires.

**M. Didier Marie.** – Jusqu'à présent notre groupe votait les crédits de la mission. Nous ne le ferons pas cette année au regard du contexte exceptionnel. Nous n'avons pas connu de crise comme celle-ci, avec l'explosion de la dépense énergétique et l'inflation. Les crédits de la mission RCT auraient pu être augmentés. Nous allons donc voter contre les crédits de cette mission au motif qu'elle fait partie d'un cadre général inacceptable pour les collectivités, et pour les communes en particulier.

**M. André Reichardt.** – Je m'inscris en faux contre l'argumentation consistant à dire qu'un avis défavorable sur ces crédits vaudrait rejet de la totalité de ces crédits. Envoyons un signal fort. Personnellement, je ne comprendrai pas que la commission des lois donne un avis favorable. Ce n'est pas parce que la commission des finances a proposé d'adopter ces crédits que nous devons la suivre. J'assume mon avis défavorable.

**M. Guy Benarroche.** – Alors que l'on met en avant une véritable politique d'autonomie financière des collectivités territoriales, il n'est pas possible pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires de voter en faveur de ces crédits.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Nathalie Goulet a raison, nous avons en effet voté, notamment lors de l'examen de la proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux, présentée par notre collègue Hervé

Maurey, une disposition visant à demander la motivation des refus d'attribution de DETR. Il pourrait être intéressant de débattre de ce sujet dans l'hémicycle. Mon amendement répond partiellement à cette question en ce qu'il prévoit que l'ensemble des demandes soit porté à la connaissance de la commission DETR.

#### **Article 45 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-289 tend à supprimer l'article 45 *bis*, qui prévoit l'ajout d'un nouveau critère fondé sur le caractère écologique des projets proposés. Cette notion est beaucoup trop imprécise. Je ne suis pas contre le verdissement des dotations, mais les critères doivent être techniques et précis.

**M. François Bonhomme.** – Je rejoins le rapporteur. Sortons du tropisme écologique actuel, sous n'importe quel vocable, dans n'importe quel projet, comme si le critère écologique était le seul sujet. Il faut trouver un point d'équilibre.

**M. Mathieu Darnaud.** – De manière générale, il faut cesser d'ajouter chaque année des critères en matière d'octroi et d'attribution des aides, d'autant qu'ils sont au final contournés. Laissons un peu de souplesse aux territoires.

**M. Guy Benarroche.** – Je me réjouis de ce nouveau tropisme écologique. On a gagné une première bataille culturelle. Néanmoins, j'en suis d'accord, une disposition imprécise est de nature à créer de la confusion.

**M. Didier Marie.** – Nous sommes favorables à ce que l'État accompagne les collectivités, notamment les communes, dans tous les investissements visant à améliorer notre impact environnemental. Toutefois, laissons à la DETR, qui est une dotation d'accompagnement des communes rurales, sa vocation, sans la brider par des critères particuliers. Nous voterons cet amendement.

**Mme Cécile Cukierman.** – Cessons de donner, année après année, des injonctions à la commission DETR, sauf à considérer qu'elle n'a plus d'utilité. Au contraire, redonnons-lui toute sa force. La multiplication des critères risque de faire en sorte que tout le monde *in fine* les contourne. N'oublions pas l'objectif initial, l'intérêt de la commune, et laissons un peu de souffle et de liberté à cette commission.

*L'amendement II-289 est adopté.*

#### **Après l'article 45 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Identique à un amendement déposé au nom de la commission des finances par les rapporteurs spéciaux Claude Raynal et Charles Guené, l'amendement II-290 tend à mieux garantir l'association des présidents de conseil départemental aux décisions d'attribution de la DSID.

**M. François Bonhomme.** – La semaine dernière, une décision favorable a été rendue pour que le département recrute un agent chargé du tourisme au prétexte qu'il faisait de l'ingénierie. Cet exemple illustre le risque de dénaturation de l'objet de la dotation. Il faut que les décisions d'attribution de la DSID soient davantage contrôlées et mieux justifiées.

**M. Didier Marie.** – Je voterai cet amendement, sachant que la DSID est exclusivement déployée par appel à projets en mettant en concurrence les départements d'une

même région, alors qu'une part de cette dotation était auparavant ventilée de façon structurée. La multiplication des appels à projets nous interpelle. Le simple fait d'y associer les présidents de département est un premier pas dans la bonne direction.

*L'amendement II-290 est adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Identique à un amendement déposé par les rapporteurs spéciaux Claude Raynal et Charles Guené, l'amendement II-291 tend à favoriser la pleine information des élus locaux sur les attributions de la DSID.

*L'amendement II-291 est adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Toujours identique à un amendement déposé par les rapporteurs spéciaux, l'amendement II-292 prévoit de renforcer l'information des membres de la commission DETR, en leur communiquant la liste de l'ensemble des demandes éligibles et recevables.

*L'amendement II-292 est adopté.*

#### **Article 45 ter**

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – L'amendement II-293 tend à élargir le dispositif de la DPEL, en assurant l'éligibilité à l'ensemble des communes nouvelles, y compris celles dont les anciennes communes ne se sont pas constituées en communes déléguées.

*L'amendement II-293 est adopté.*

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Je porterai en séance publique le message politique de la commission des lois.

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Sécurités » - Examen du rapport pour avis**

**M. Henri Leroy, rapporteur pour avis.** – Il me revient de vous présenter les crédits de la mission « Sécurités » qui concernent nos forces de l'ordre.

Ce projet de loi de finances (PLF) fait suite à plusieurs années de concertations sur la place devant être donnée à la sécurité dans notre pays, avec l'élaboration du Livre blanc de la sécurité intérieure et la tenue du Beauvau de la sécurité où le Sénat était représenté par Jérôme Durain et moi-même. Un projet de loi d'orientation et programmation pour le ministère de l'intérieur (LOPMI) a ensuite été élaboré, répondant à l'une de nos anciennes recommandations.

Nous avons examiné ce projet de LOPMI le mois dernier, et il a été discuté par l'Assemblée nationale la semaine dernière. Il porte des ambitions programmatiques fortes pour le budget du ministère de l'intérieur. Ses crédits passeraient de 20,78 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2022 à 25,29 milliards d'euros en 2027, soit une hausse de

21,7 %. Au total, 15 milliards d'euros supplémentaires seraient budgétés sur cinq ans par rapport aux crédits affectés au ministère de l'intérieur en 2022.

Ces crédits serviront à financer trois priorités, sur lesquelles je ne reviendrai pas en détail, car elles ont été explicitées lors de la discussion du projet de LOPMI. Il s'agit de la proximité entre les forces de sécurité intérieure et la population, de la lutte contre la délinquance, et de l'amélioration des conditions de vie des policiers et des gendarmes.

L'année 2023 constitue la première année de mise en œuvre de la programmation envisagée dans la LOPMI. Pour l'ensemble de la mission « Sécurités », les crédits demandés pour 2023 seraient plus élevés de 1,55 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une augmentation de 6,8 %, pour atteindre 24,22 milliards d'euros et plus élevés de 1,43 milliard d'euros en CP (+ 6,7 %), pour atteindre 23 milliards d'euros.

Concernant d'abord la police nationale, les crédits alloués au programme 176 augmenteraient de 5,86 % en AE et de 6,38 % en CP. Dans la gendarmerie nationale, les crédits alloués augmenteraient également, de 4,29 % en AE et 6,39 % en CP. On observe ainsi un rattrapage de l'augmentation des crédits accordés à la gendarmerie nationale puisque les hausses étaient moins importantes les années précédentes.

S'agissant en premier lieu des dépenses de personnels, le PLF pour 2023 prévoit une augmentation des crédits de masse salariale de 4,97 % dans la police nationale et de 6,91 % dans la gendarmerie nationale, soit une hausse plus importante que les années précédentes. Cette augmentation s'explique par le nouveau renforcement des effectifs, mais aussi, et surtout, par la mise en œuvre de mesures catégorielles particulièrement importantes à la suite des négociations ayant suivi le Beauvau de la sécurité.

En ce qui concerne les effectifs, le PLF prévoit la création de 1 907 emplois dans la police nationale et de 950 emplois dans la gendarmerie nationale. Ces créations permettront un renforcement du maillage territorial avec la création, sur cinq ans, de 200 nouvelles brigades de gendarmerie, ainsi qu'une amélioration des capacités d'intervention et de maintien de l'ordre en vue des jeux Olympiques. Onze nouvelles unités de force mobile devraient être créées, parmi lesquelles 7 escadrons de gendarmerie mobile – 4 en 2023 et 3 en 2024 – et 4 compagnies de CRS sur le modèle de la CRS 8, dont 3 en 2023 à Nantes, Chassieu et Marseille et une en 2024 à Montauban. Les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) devraient également être densifiés.

En parallèle, le PLF pour 2023 prévoit d'augmenter les crédits alloués aux réserves opérationnelles de la police à hauteur de 8,4 millions d'euros et ceux de la gendarmerie à hauteur de 14 millions d'euros, ce qui donne enfin une traduction concrète aux promesses de montée en puissance de ces réserves.

Venons-en maintenant aux mesures catégorielles, qui sont substantielles cette année. Elles résultent principalement de deux protocoles, un pour chacune des forces, signés en mars 2022. Dans la police nationale, le coût de ces mesures catégorielles s'élèverait à 84,70 millions d'euros en 2023, soit une augmentation de 125,7 % en un an. Dans la gendarmerie nationale, ce coût serait de 71,80 millions d'euros, soit une augmentation de 120 %.

Ces dépenses sont attendues par les personnels. Elles permettront une modernisation de la gestion des ressources humaines et une revalorisation de certaines primes,

comme la prime d'officier de police judiciaire (OPJ), ce qui constitue un début de réponse à certaines problématiques d'ampleur, telles que la désaffectation de la police judiciaire. Ces dépenses soulèvent toutefois des difficultés, puisqu'elles ont un coût annuel élevé et sont mal maîtrisées, car difficilement anticipables.

S'agissant maintenant des dépenses de fonctionnement et d'investissement, elles augmentent significativement dans la police nationale, mais diminuent dans la gendarmerie nationale.

Une telle situation n'est pas satisfaisante : la dynamique des dépenses de fonctionnement et d'investissement, même si elle est globalement positive, n'est pas à la hauteur de celle des dépenses de personnels : l'embauche de nouveaux personnels crée des besoins supplémentaires tant en équipements qu'en matière d'immobilier, alors même que les besoins initiaux n'étaient pas entièrement satisfaits.

La baisse des budgets affectés à la gendarmerie nationale en termes de fonctionnement et d'investissement est également préoccupante. Le PLF pour 2023 prévoit certes un rééquilibrage à moyen terme, puisque les dépenses d'investissement dans la gendarmerie nationale devraient augmenter fortement à compter de 2025. Je vous propose d'être particulièrement attentifs à l'effectivité de cette augmentation, mais il convient surtout que la part des dépenses de personnels dans les dépenses totales diminue de manière nette afin de rétablir puis de maintenir la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure. En 2023, ce pourcentage représentera 83,17 % du budget global en AE.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement permettront de financer des actions visant à réaliser les priorités définies dans le projet de LOPMI. Je pense, par exemple, au doublement de la présence des forces de sécurité intérieure sur la voie publique, grâce à un recours au numérique accru avec la continuation du déploiement des capacités numériques comme les terminaux NÉO et les ordinateurs portables Ubiquity, mais aussi au déploiement de nouveaux services et du développement d'applications pour accroître le nombre d'actes de procédures que peuvent réaliser les policiers et les gendarmes en mobilité. Le développement de ces applications est nécessaire pour améliorer les conditions de travail des policiers et des gendarmes et favoriser la proximité avec la population. Il faudra cependant que le ministère de l'intérieur soit très attentif au suivi du développement de ces outils, afin de ne pas répéter le fiasco du logiciel Scribe.

Afin de mieux lutter contre la délinquance et de se préparer aux grands événements sportifs des prochaines années, le PLF pour 2023 prévoit – c'est une demande forte du Sénat – le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre ainsi que l'acquisition d'équipements et de moyens technologiques nécessaires à la protection des grands événements.

Le Sénat avait émis 31 recommandations dans le rapport de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure de 2018. Celles-ci figurent aujourd'hui dans leur grande majorité dans le projet de LOPMI, même si elles sont diluées. En témoignent la création de 11 unités de force mobile.

En conclusion, je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité », hors programme « Sécurité civile », que notre collègue Françoise Dumont présentera ultérieurement.

Cependant, permettez-moi d'attirer votre attention sur trois points.

J'aborderai tout d'abord, dans le cadre de l'exécution du budget 2023, la question de l'inflation. La LOPMI a été élaborée avant la reprise de l'inflation, les budgets n'ont donc pas été revalorisés. La police et la gendarmerie nationales vont donc devoir participer à l'effort national de rationalisation des dépenses, mais cela ne devrait pas porter préjudice à la capacité des forces à faire face aux échéances de 2023 et de 2024.

Ensuite, le doublement des effectifs sur la voie publique, annoncé à Roubaix par le Président de la République devant toutes les forces de sécurité et les représentants des élus locaux et nationaux, n'aura de sens que si les effectifs des services judiciaires qui traitent les enquêtes et ceux des juridictions sont augmentés de manière proportionnelle. Sans cela, c'est toute la chaîne pénale qui sera engorgée, sans amélioration aucune de la réponse pénale.

Enfin, il est nécessaire de diminuer la part des dépenses de personnels dans les dépenses totales de ces deux programmes, un sujet que nous évoquons régulièrement et ce depuis plusieurs années.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Je soutiens les analyses et les conclusions de notre rapporteur, pour avoir été avec Loïc Hervé rapporteur du projet de LOPMI, que le rapport budgétaire traduit pour la première année. En général, la première année se passe très bien, mais le détricotage commence l'année n+2. Les crédits devront être augmentés en 2024 avec l'organisation des jeux Olympiques, sachant que nous sommes toujours aussi démunis pour assurer leur sécurité et que le risque de terrorisme n'a jamais été aussi élevé. Nous l'avons dit au ministre de l'intérieur, devra être examiné soit un projet de loi du Gouvernement, soit une proposition de loi du Sénat sur ces sujets.

À l'initiative du Sénat, l'implantation des nouvelles brigades de gendarmerie fait l'objet d'une concertation préalable avec les élus locaux. Cette concertation se déroule dans de bonnes conditions. Concernant l'implantation d'une brigade de gendarmerie, ce n'est pas seulement la question des effectifs qui se pose, c'est surtout celui de la caserne et du logement des gendarmes. Or, au cours des années précédentes, dans un cas sur deux, ces implantations se sont mal passées. Il nous faut réfléchir à l'ingénierie financière ; on ne peut pas tout laisser à la charge des communes. Se pose aussi la question des logements des gendarmes à l'heure où le Gouvernement demande aux communes de les construire et, dans le même temps, interdit l'artificialisation des sols.

En outre, la part des dépenses de fonctionnement dans le budget global doit à terme diminuer – c'est une demande récurrente du Sénat. La question de l'investissement va se poser sur le programme « Sécurité civile ». Malgré les fortes augmentations de crédits, de nombreuses questions restent donc en suspens.

Nous attendons avec impatience un projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, car toutes les mesures que nous votons n'auront aucun impact sur l'objectif de diminution des violences si la justice ne suit pas. Or, aujourd'hui, la justice est défaillante sur tous ces segments.

**M. Jérôme Durain.** – Vous le savez, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est toujours constructif dès qu'il s'agit d'améliorer la sécurité de nos concitoyens. Nous examinons ces crédits avec responsabilité, exigence et vigilance. Nous avons essayé de

contribuer à la bonne élaboration de la LOPMI en présentant des amendements visant à sécuriser l'effectivité des crédits promis.

Si nous sommes d'accord sur les grandes lignes exposées par le rapporteur pour avis, nous restons exigeants sur plusieurs points précis. Le sujet de la police judiciaire mérite toute notre attention, et la commission des lois a créé une mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire, dont Nadine Bellurot et moi-même sommes rapporteurs. Dans un contexte de hausse des crédits du programme 176 « Police nationale », on note une baisse de 13 % des crédits affectés aux missions de la police judiciaire, ce qui est de nature à renforcer nos inquiétudes.

Les dépenses de fonctionnement sont en forte hausse, avec une attention particulière accordée au numérique, mais nous vérifierons que les choix technologiques ne nous conduisent pas dans la même impasse que celle que nous avons connue avec le logiciel Scribe.

S'agissant du programme 152 « Gendarmerie nationale », les crédits sont en hausse, ce qui est conforme aux engagements du projet de LOPMI. Toutefois, la création de brigades et de nouveaux escadrons de gendarmerie mobile pose la question de l'immobilier. Le diable se logeant dans les détails, les conditions de financement et de montage des programmes immobiliers sont cruciales.

Nous sommes favorables à l'augmentation des crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » à hauteur de 24,2 millions d'euros, liée pour partie à l'augmentation des moyens de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en vue de la généralisation des amendes forfaitaires délictuelles (AFD). Si nous avons accepté le principe pour une partie d'entre elles, nous restons cependant prudents quant aux éventuels risques qu'elles soulèvent.

Dans un souci de cohérence avec notre vote sur le projet de LOPMI, notre vote en séance publique dépendra du sort qui sera réservé aux amendements que nous déposerons notamment sur la question des gendarmeries.

**M. Guy Benarroche.** – Pour être cohérents avec notre position sur le projet de LOPMI, nous ne voterons pas ces crédits, car nous ne partageons absolument pas l'orientation qui nous est présentée.

**M. Henri Leroy, rapporteur pour avis.** – Monsieur Daubresse, le Sénat a grandement participé à l'élaboration du projet de LOPMI. Les recommandations formulées par la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure en 2018, présidée par Michel Boutant, issu du groupe socialiste et républicain, et rapportée par François Grosdidier, membre du groupe Les Républicains, ont toutes été adoptées, à la quasi-unanimité. Le projet de LOPMI est le fruit de tous nos investissements.

La concertation sur les implantations de brigades avec les maires et les élus, que le Sénat avait demandée, a commencé sous l'égide des préfets. Certes, 200 brigades seront construites, mais on dénombre 2 000 demandes ! Ce ne sont pas les effectifs qui posent problème à la gendarmerie, c'est l'immobilier. Il est envisagé de créer des brigades mobiles, qui auront une capacité d'intervention beaucoup plus efficace sur le terrain.



Le ministre est très optimiste en parlant de la création de 30 à 60 brigades, mais seules 30 ou 40 brigades de gendarmerie, je le redis, seront créées en 2023. La direction générale de la gendarmerie nationale a été on ne peut plus claire sur ce point. J'espère que le mouvement se poursuivra après 2024.

Monsieur Durain, il est vrai que l'on note une désaffection totale de la police judiciaire (PJ). Personne ne veut plus être officier de police judiciaire, un métier fait de contraintes sans aucune compensation. On devrait plutôt parler de la réforme de la police nationale sur le plan départemental. Le service de la PJ conservera-t-il l'ensemble de ses missions et de ses prérogatives ? Oui, si l'on renforce les moyens. Je crois pouvoir dire que la seule difficulté tiendra à la décision, avec un seul chef dans chaque département, contre six actuellement.

Monsieur Benarroche, le projet de LOPMI résulte d'une très longue concertation avec l'ensemble des groupes politiques du Sénat. Elle répond à une grande partie de nos exigences.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités ».*

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis.** – Il me revient de vous présenter les crédits du programme 161 relatif à la sécurité civile, qui est une composante de la mission « Sécurités ».

Le programme « Sécurité civile » finance les moyens nationaux alloués à la sécurité civile qui sont, cette année, en forte hausse. Ces moyens nationaux recouvrent principalement, bien que non exclusivement, les dépenses nécessaires à l'entretien, au pilotage et au renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile.

Les moyens humains, comme le traitement des 43 000 sapeurs-pompiers professionnels, et les moyens matériels terrestres relèvent, quant à eux, des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis), dont le budget de 5,1 milliards d'euros représente plus de 80 % des moyens financiers totaux dédiés à la sécurité civile. Or, les Sdis sont financés majoritairement par les départements, qui ne reçoivent à cet effet que 1,2 milliard d'euros issus de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA). J'en conclus – et je l'ai signalé à plusieurs reprises au ministre Gérald Darmanin ainsi qu'à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) – que toute réflexion générale sur les moyens de la sécurité civile, rendue nécessaire cette année, doit impérativement associer les collectivités territoriales et se pencher sur l'enjeu du financement des Sdis, mis en difficulté par l'ampleur de la dernière saison des feux et ne disposant pas des mêmes leviers financiers que l'État pour y répondre.

Cette année, le budget alloué au programme 161 est exceptionnel, pour deux principales raisons. En premier lieu, il fait l'objet d'une augmentation significative résultant du renouvellement tant attendu de la flotte aérienne de la sécurité civile, que nous appelions déjà de nos vœux l'année dernière. En second lieu, il est présenté dans le contexte d'une

saison des feux particulièrement éprouvante, qui a remis en question de nombreuses certitudes quant à la résilience du modèle français de lutte contre les incendies.

En effet, la dernière saison des feux a mis à rude épreuve tous les acteurs de la sécurité civile, lesquels, il faut le rappeler, ont dû poursuivre leur mission quotidienne et continue de secours à la personne en parallèle de la lutte contre les feux.

Or, l'année 2022 a marqué une nette rupture pour la sécurité civile. Elle a mis fin à une période bidécennale de modération des feux, avec une moyenne d'environ 10 000 hectares brûlés chaque année depuis un pic en 2003. Cette année a représenté indubitablement la fin de cette tendance modérée, avec 72 000 hectares partis en fumée, soit sept fois plus que la moyenne bidécennale. Fait nouveau, les départements du nord de la Loire, moins préparés pour faire face à ces événements, ont été atteints dans des proportions inédites. Je pense, par exemple, aux incendies ayant touché les monts d'Arrée en Bretagne ou encore le massif du Jura, simultanément à la Gironde.

Si nous avons évité de peu la rupture capacitaire – et encore, au prix de la réquisition en urgence de huit hélicoptères et du recours, pour la première fois depuis son instauration en 2001, au mécanisme européen de protection civile (MEPC) –, c'est uniquement parce que l'arc méditerranéen a été heureusement relativement épargné et qu'en conséquence de nombreux moyens ont pu être déployés sur la zone atlantique.

L'ensemble des acteurs de la sécurité civile s'accorde à considérer que ces niveaux, pour l'instant exceptionnels, deviendront malheureusement la norme, compte tenu de ce que le Président de la République a lui-même nommé « la transformation des risques » liée au réchauffement climatique. Au cours des prochaines années, et probablement dès 2023 vu le fort déficit pluviométrique constaté dès à présent, les feux risquent d'être plus intenses et de s'étendre aussi bien géographiquement que temporellement, mobilisant d'autant plus nos forces de sécurité civile. Il est indispensable de prendre en compte cette transformation des risques et la sollicitation maximale de nos forces de sécurité civile pour apprécier le budget alloué à la sécurité civile pour l'année 2023.

À ce titre, c'est avec satisfaction que je constate que celui-ci est en forte hausse, passant, pour la première fois, le seuil du milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE). Il semblerait que le Gouvernement ait enfin pris conscience de l'urgence à agir pour doter la sécurité civile des moyens nécessaires afin de répondre aux enjeux que je viens d'évoquer. Le Président de la République a d'ailleurs reconnu à deux reprises que les moyens actuels étaient « insuffisants ».

Dans le détail, les AE passeront de 678 millions d'euros en 2022 à 1,22 milliard d'euros en 2023, soit une hausse de 80 %. Cette augmentation inédite s'explique par l'effet de deux mesures, qui représentent à elles seules 51 % des AE du programme 161 : un plan de renouvellement de la flotte des hélicoptères de la sécurité civile, à hauteur de 471 millions d'euros, et la relance des « pactes capacitaires », qui visent à aider les Sdis à moderniser et mutualiser leurs moyens, à hauteur de 158 millions d'euros.

Les crédits de paiement (CP) s'élèvent, quant à eux, à 678,1 millions d'euros, soit une hausse de 19 % par rapport à 2022. Cette hausse n'est portée par aucune mesure emblématique. Elle résulte de l'augmentation modérée, mais généralisée, de la plupart des dépenses, dans un contexte de forte inflation qui affecte, par exemple, l'approvisionnement des aéronefs en carburant.

Les sommes importantes qui sont ainsi engagées ont majoritairement pour objet de renforcer la flotte aérienne de la sécurité civile, dont le vieillissement et le sous-dimensionnement sont unanimement reconnus. À titre d'exemple, la durée moyenne d'exploitation de nos Canadair est de vingt-cinq ans et celle de nos avions de liaison, les Beechcraft, est de trente-huit ans. Il faut avoir à l'esprit que si leur renouvellement est indéniablement coûteux, l'entretien des appareils vieillissants l'est aussi : en 2023, 88,5 millions d'euros seront consacrés au maintien en condition opérationnelle de nos aéronefs.

De nombreuses annonces ont été faites sur ce sujet lors des derniers mois. Contrairement aux années précédentes, au cours desquelles les remplacements d'appareils ont été ponctuels, principalement pour faire suite à des incidents techniques ou à des accidents, une remise à niveau de l'ensemble de la flotte d'hélicoptères et des avions amphibies bombardiers d'eau, c'est-à-dire les Canadair, a été évoquée à plusieurs reprises cette année.

Il s'agit tout d'abord de remplacer l'intégralité de la flotte d'hélicoptères, qui était arrivée à un seuil critique de 33 appareils à la suite de cinq accidents mortels au cours des dernières années. Quatre appareils ont récemment été commandés, dont les deux derniers seront livrés en 2023. La DGSCGC visant un effectif cible de 40 appareils, une enveloppe de 471 millions d'euros est prévue pour l'achat de 36 nouveaux appareils, soit un coût unitaire de 13 millions d'euros.

Je vous propose de donner un avis favorable à ce vaste plan de renouvellement et d'accroissement de la flotte d'hélicoptères, qui correspond par ailleurs aux recommandations que nous avons formulées l'année dernière et qui fait l'objet d'un financement rapide, contrairement au renouvellement des Canadair.

Le deuxième volet de ce renouvellement d'ampleur concerne donc les Canadair. Nous disposons actuellement de 12 appareils, d'une durée moyenne d'utilisation, comme je l'ai dit précédemment, de vingt-cinq ans. Le Gouvernement souhaite renouveler l'ensemble de cette flotte et la renforcer pour atteindre un total de 16 appareils. Ce plan reste néanmoins encore à concrétiser : aucun financement dédié n'est prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Le coût approximatif avancé par la DGSCGC est de 840 millions d'euros pour 14 appareils, soit un coût unitaire de 60 millions d'euros, les 2 appareils restants devant être financés à 90 % par l'Union européenne.

Si ces annonces sont bienvenues tant l'été 2022 a démontré l'insuffisance de nos moyens face à l'accroissement des risques, il convient cependant de les nuancer. J'ai pu constater lors des auditions que la tentation de recourir aux effets d'annonce était grande de la part du Gouvernement. En outre, le calendrier de ce plan de renouvellement d'ensemble est non seulement imprécis, mais – et cela est plus problématique – il fait l'objet d'annonces contradictoires entre le Président de la République et le ministre de l'intérieur. J'en veux pour preuve le plan de renouvellement de nos Canadair.

En effet, j'ai été surprise d'entendre le Président de la République et, par la suite, la presse, présenter le 28 octobre dernier comme une grande nouveauté le renouvellement de nos Canadair, alors que celui-ci avait déjà été largement commenté par le ministre Gérard Darmanin lors de la présentation de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) plusieurs mois auparavant. En outre, l'achat de deux Canadair par l'Union européenne est mis en avant dans tous les discours du Gouvernement relatifs à la sécurité civile : pourtant, il s'agit du troisième avis budgétaire de notre commission qui

évoque cet achat promis de façon récurrente. Or, la construction de ces Canadair n'est toujours pas engagée, le Gouvernement arguant des difficultés de nature industrielle de la part du constructeur.

Outre que ces difficultés nous alertent quant aux enjeux de souveraineté industrielle qu'elles soulèvent, je note que le lancement de la chaîne de production a été annoncé le 31 mars 2022. Par conséquent, ces difficultés ne peuvent être qu'une justification de court terme aux blocages constatés.

Ce contretemps contraste fortement avec l'optimisme dont a fait preuve le Président de la République lors de son discours du 28 octobre dernier. En effet, il a déclaré que la France allait « investir pour que d'ici la fin du quinquennat, [les] douze [Canadair] soient remplacés et que leur nombre soit porté jusqu'à 16. »

Ce calendrier particulièrement ambitieux apparaît irréaliste et démontre une certaine confusion dans la communication du Gouvernement. À deux reprises, Gérard Darmanin a déclaré devant notre commission qu'il y avait de fortes tensions sur la chaîne de production des Canadair et que ceux-ci devront se faire attendre. Par conséquent, la DGSCGC estime, selon « les prévisions les plus optimistes » que seuls les deux Canadair commandés dans le cadre du programme RescEU pourraient être livrés d'ici à la fin du quinquennat. Sous réserve que leur financement soit confirmé, les 14 autres Canadair ne devraient suivre qu'au cours de la décennie 2030, après plus de trente ans d'exploitation.

Malgré ces vives réserves sur le respect du calendrier annoncé, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 161.

**M. François Bonhomme.** – Je salue le travail minutieux de notre rapporteure. Depuis plusieurs années, nous avons la confirmation du sous-dimensionnement de notre flotte. On voit se dessiner les limites de ce projet de budget dans la mesure où notre flotte continue de vieillir. Or, l'été dernier, à cause du dérèglement climatique, des zones de plus en plus larges ont été touchées par des incendies.

Le ministre de l'intérieur pratique ce que l'on appelle « l'énoncé performatif » : dire, c'est faire. Sous couvert de l'émotion, il fait des communiqués rassurants, annonce des mesures, mais celles-ci ne sont pas traduites dans les faits.

**Mme Laurence Harribey.** – Je remercie notre rapporteure pour ce rapport précis et pertinent. Nous souscrivons à ses remarques. Je souligne que ce programme ne représente qu'une petite proportion des crédits affectés à la sécurité civile.

L'augmentation des crédits s'inscrit dans l'objectif de la Lopmi, mais c'est sans tenir compte de l'inflation : elle sera non pas de 13 %, mais de 8 %.

L'été dernier a montré que nous nous trouvons dans une période charnière. Or je déplore l'absence d'une stratégie globale. Dans son référé du 3 octobre dernier à propos de la flotte aérienne de la sécurité civile, la Cour des comptes note l'absence de vision stratégique, ce qui limite la capacité de la DGSCGC à affronter les défis majeurs que sont l'aggravation du risque de feux de forêt et le renouvellement de la flotte d'aéronefs. Elle ajoute que l'organisation et la politique des ressources humaines sont aussi à revoir en profondeur. La dissémination des mesures concourt peut-être aux annonces contradictoires entre le Président de la République et le ministre de l'intérieur, comme l'a souligné la rapporteure.

J'observe que le Sénat a permis un certain nombre d'avancées, notamment au travers d'amendements concernant les moyens des Sdis.

Enfin, la question du maillage territorial et celle de la politique d'implantation devraient être prises en compte pour apporter des réponses plus probantes. On ne peut pas se déporter sur l'Europe pour avoir une vision stratégique. Sans vision stratégique au niveau national, nous ne pouvons pas être pertinents au niveau européen.

Nous suivrons l'avis de la rapporteure.

**M. Alain Marc.** – Je souligne également la qualité du rapport de Françoise Dumont. Les médias ont mis en exergue les gigantesques incendies qui ont sévi l'été dernier. Le sous-dimensionnement de notre flotte aérienne a été évoqué, mais on a oublié de dire l'essentiel : les Sdis sont financés, pour moitié, par les départements, et pour autre moitié par les communes et les communautés de communes. Ce n'est certes pas l'objet de cette mission, mais on ne saurait évoquer la sécurité civile sans souligner l'effort considérable consenti par nos concitoyens au travers de leurs impôts locaux.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Tous les élus départementaux affirment que nous sommes à la veille d'une crise très grave des finances des Sdis. On est dans une impasse financière. Il est plus qu'urgent d'engager une réflexion sur cette question, peut-être en coordination avec la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Avec l'inflation et l'augmentation du prix des carburants, les crédits sont obérés. L'essentiel des dépenses d'investissement porte sur les hélicoptères, un effort demandé par le Sénat depuis des années. En revanche, pour ce qui concerne les Canadair, nous sommes dans une impasse. Le ministre l'a dit explicitement, la chaîne de production des Canadair a été arrêtée ; et tous les composants ne sont pas disponibles. Seul le programme européen, avec la commande de 22 Canadairs, dont 2 pour la France, est porté à notre connaissance. Or les premiers avions ne pourront sortir d'usine qu'en 2027 au mieux, selon la société De Havilland. Nous allons donc nous trouver dans de graves difficultés en période estivale. Et ce ne sont pas les effets d'annonce qui y changeront quelque chose. C'est vrai pour le nucléaire, et la situation le prouve une fois encore, lorsque l'on abandonne des chaînes de production essentielles à la logistique de notre pays, on finit toujours par le payer très cher dans les années qui suivent !

**M. Mathieu Darnaud.** – Je félicite la rapporteure pour la pertinence de ses remarques et l'exhaustivité de son rapport. Le département de l'Ardèche est d'ores et déjà confronté à de douloureux problèmes de financement. Avec l'aval du préfet, nous en sommes à solliciter l'enveloppe DETR pour financer les casernes.

L'été aurait pu être plus tragique encore s'il n'y avait pas eu une conjonction d'éléments et une temporalité favorables, comme l'a souligné la rapporteure. Quoiqu'il en soit, le manque de moyens, notamment de Canadair, est criant. La pire des choses est de laisser à penser que la situation pourrait s'améliorer *ipso facto*. Nous avons une certitude, les épisodes de sécheresse et donc de feux de forêt que nous avons connus se multiplieront à l'avenir.

Comme l'a évoqué Laurence Harribey, l'augmentation des crédits ne doit pas être en trompe-l'œil. Nous devons impérativement avoir une vision stratégique de la sécurité

civile. Au-delà des problématiques structurelles et des moyens qui font défaut, il est absolument nécessaire d'examiner la question du financement des Sdis. Ce rapport ne doit pas faire oublier les moyens financiers qu'il sera nécessaire de prendre ; je pense notamment au reversement de la TSCA.

**M. Hussein Bourgi.** – Je remercie la rapporteure pour le rapport chirurgical qu'elle vient de nous présenter. Je vous ferai part de deux constats et de deux regrets.

Concernant le matériel, nous avons tous entendu les annonces du Président de la République le 28 octobre dernier, pour répondre au manque de vision stratégique de l'État en matière de sécurité civile mis en avant dans le rapport de la Cour des comptes. Mais, dans le même temps, le ministre de l'intérieur indique que les chaînes de production des Canadair sont arrêtées et qu'il faudrait éventuellement envisager une commande groupée à l'échelle européenne, ajoutant que l'on pourrait peut-être trouver une alternative aux Canadair. Toutes ces hypothèses m'inquiètent beaucoup. Cette question pourrait peut-être faire l'objet d'une mission d'information.

Par ailleurs, je m'inquiète de l'état des finances des Sdis. Le département de l'Hérault a été obligé de voter ce mois-ci une rallonge de 1,7 million d'euros pour permettre au Sdis de boucler son budget pour la fin de l'année. Nombre de départements connaissent cette situation. Les présidents de département soumettent régulièrement trois demandes au Gouvernement : l'augmentation du montant du taux de reversement de la TSCA, l'exonération du malus écologique et l'exonération du paiement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les véhicules des Sdis, en vain. La situation est particulièrement difficile pour nos Sdis, pour nos départements et pour la sécurité civile au niveau national.

C'est la raison pour laquelle nous ne devons pas nous limiter à ce rapport budgétaire. Le Sénat doit prendre des initiatives sur ces questions.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La survenue d'un événement déclenche une sorte d'obligation implicite de faire des annonces, de les réitérer, voire de faire des annonces contradictoires. Or la politique de l'effet de l'annonce finit par nuire à la crédibilité de l'État. Il est consternant d'entendre que la France n'est pas en situation de produire des Canadair. Que l'on nous dise la vérité ! Et que l'on se donne les moyens de mettre en œuvre les mesures annoncées, sinon les annonces n'ont aucune raison d'être.

**Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis.** – Monsieur Daubresse, vous avez raison, De Havilland ne pourra pas livrer de Canadair avant 2027 ou 2028 au mieux. De plus, nous ne sommes pas le seul pays de l'Union européenne à passer commande – l'Espagne et la Grèce notamment sont sur les rangs. Cette situation a la vertu de relancer la chaîne de production, mais présente l'inconvénient que nous ne serons peut-être pas prioritaires. De plus, se pose la problématique des normes. Ces avions datent de vingt-cinq ans, avec les normes de protection et de sécurisation d'alors. Il faudra donc adapter les aéronefs aux normes actuelles.

On ne peut pas aborder la question de l'adaptation de notre modèle de sécurité civile et celle du fonctionnement de nos Sdis sans engager une réforme sur le financement de nos Sdis. Le Sdis du Var consomme chaque année 1 million de litres de gazole. Imaginez le budget avec l'augmentation du prix du gazole. Sa facture d'électricité s'élevait à 480 000 euros en 2021 ; elle serait portée à 3 millions en 2023. Ce n'est pas envisageable !

Sur ce sujet, nous attendons le rapport sur le financement des Sdis prévu dans le cadre de la loi Matras que nous avons votée l'année dernière. Je vous informe en outre que les 158 millions d'euros octroyés dans le cadre des pactes capacitaires ne sont pas des crédits supplémentaires, mais sont en réalité une fraction de la compensation de la CVAE qui sera fléchée vers les Sdis, ainsi que l'a précisé le rapporteur spécial de la commission des finances, Jean Pierre Vogel.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – L'un des sujets majeurs est effectivement la fiscalité sur les carburants. Il est paradoxal de constater que le Gouvernement refuse une fiscalité « préférentielle » pour les Sdis, et ce dans l'intérêt général. La rapidité d'intervention des services de secours permet de sauver des hectares de forêt, laquelle contribue fortement à sauver la planète. Dans la Lopmi, des dispositions ont été insérées dans le rapport annexé afin que les ministères concernés se rapprochent pour envisager d'exonérer de malus écologique les véhicules des Sdis. Elles devraient être conservées dans le cadre de la commission mixte paritaire sur ce texte. Ayons un peu de bon sens ! On n'a pas encore de Tesla pour éteindre les feux de forêt !

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».*

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

### **Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Il me revient de vous présenter les crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, dont notre commission s'est saisie pour avis.

Le contexte dans lequel s'inscrit ce projet de loi de finances est marqué par la persistance de la crise énergétique résultant de la guerre russo-ukrainienne et de tensions inflationnistes exacerbant la problématique de la vie chère spécifique aux territoires ultramarins. En effet, si les écarts du niveau d'inflation entre les territoires ultramarins et l'Hexagone ne sont pas significatifs, ces tensions inflationnistes s'additionnent à un coût de la vie supérieur outre-mer s'inscrivant au surplus dans un contexte social particulièrement dégradé.

Si des mesures nationales ont été déployées dès juillet 2022 à destination des collectivités territoriales avec le « filet de sécurité » et le bouclier énergétique pour les entreprises fortement consommatrices d'électricité, force a été de constater le défaut d'adaptation des mesures nationales aux spécificités des collectivités et des entreprises ultramarines.

Les chiffres sont édifiants.

En premier lieu, seules six communes ultramarines ont bénéficié d'acomptes versés en application du filet de sécurité. Autre chiffre encore plus édifiant : seuls 2 % des moyens alloués à ce dispositif ont bénéficié aux outre-mer.

En second lieu, en dépit des demandes répétées des acteurs économiques locaux relayées par les parlementaires, le bouclier énergétique pour les entreprises n'a toujours pas fait l'objet d'adaptations pourtant indispensables à son application à la situation préoccupante des entreprises ultramarines.

J'aimerais insister sur un dernier exemple révélateur du manque de prise en compte des spécificités ultramarines dans le dimensionnement des aides face à la crise énergétique : les collectivités ultramarines bénéficiant du dispositif COROM – les contrats de redressement outre-mer – s'engagent, en échange de subventions, à assainir leur situation financière, en particulier en augmentant le montant de leur épargne brute, ce qui risquerait de les exclure *de facto* des dispositifs précités. En réponse aux inquiétudes exprimées par mon collègue Dominique Théophile, le ministre Christophe Béchu, lors de son audition en commission, a « confirmé que les communes relevant du COROM peuvent bénéficier du filet de sécurité », sans plus de précision.

Le Gouvernement a annoncé reconduire et améliorer ces dispositifs en 2023 : j'appelle donc à une meilleure prise en compte des spécificités des territoires ultramarins dans les dispositifs proposés pour compenser la hausse des prix de l'énergie pour les collectivités territoriales comme pour les ménages et les entreprises dans le PLF pour 2023.

Au surplus, si la création d'un fonds vert pour financer les projets écologiques des collectivités territoriales abondé à hauteur de 3,5 milliards d'euros ne peut qu'être saluée, nous devons être attentifs à la répartition territoriale des projets soutenus ainsi qu'à la décentralisation effective de la gestion de ces crédits, en particulier outre-mer.

Je tiens enfin à souligner que ces dispositifs, reposant majoritairement sur des mesures d'appel à projets ou nécessitant d'importants moyens en ingénierie en raison de leur complexité administrative, rendent encore plus indispensable tant le renforcement de la coopération entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs locaux que l'accompagnement en ingénierie des collectivités ultramarines par l'État.

La principale problématique à laquelle est confrontée la mission « Outre-mer » 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 initiale (LFI).

À titre d'exemple, les nombreux mouvements de crédits réalisés en 2021 témoignent d'une gestion encore trop complexe des crédits de la mission « Outre-mer » qui semble aujourd'hui encore difficile à justifier par des considérations opérationnelles. Il n'est pas acceptable que nous votions des crédits en loi de finances qui soient ensuite annulés ou non consommés à hauteur de près de 10 % du montant total des crédits votés, comme le montre l'exercice 2021.

Je le constate toutefois avec satisfaction, des efforts de pilotage de l'exécution de la mission ont été menés avec succès, qui doivent être poursuivis. La direction générale des outre-mer (DGOM) s'est ainsi pleinement engagée dans une démarche active d'évolution de ses modalités de pilotage, ce qui a eu pour conséquence principale une consommation des crédits davantage lissée sur l'année, favorisant un décaissement progressif, qui est davantage conforme aux besoins des territoires ultramarins.



Cet effort est positif, mais ne saurait être suffisant. Je vous invite à être vigilants afin que, faute de consommation effective des crédits alloués, cela ne conduise à terme à une ambition moindre pour nos territoires ultramarins.

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 » augmentent légèrement par rapport à 2022. Ainsi, à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le PLF 2023, la mission « Outre-mer » est dotée pour 2023 de 2,75 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une augmentation de 1,75 % par rapport à 2022, et de 2,58 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une légère hausse de 1,4 %.

La programmation des crédits est en effet marquée par un engagement renouvelé de l'État pour les territoires ultramarins, qui se traduit par des mesures nouvelles et un effort significatif en matière de soutien à l'emploi et à la formation ciblé sur les jeunes ultramarins, d'amélioration du parc de logements ultramarins et d'accompagnement des collectivités territoriales.

En matière de soutien à l'insertion et à la formation des jeunes ultramarins, ces crédits connaissent une hausse de près de 10 % en AE et de 13 % en CP, illustrant la volonté gouvernementale de recentrer son action sur cette priorité.

Je souhaite revenir sur la mesure relative au service militaire adapté (SMA). Celui-ci a de nouveau montré toute sa pertinence malgré la crise économique actuelle. Le niveau d'insertion a atteint sa cible en 2022 : 81 % des jeunes ayant participé à ce programme ont trouvé à l'issue un emploi stable. Ces bons résultats justifient que l'expérimentation du programme SMA 2025+, visant à élargir le public cible et à enrichir le contenu du programme engagé à Mayotte en 2022, soit étendue à toutes les unités sur l'ensemble des territoires ultramarins en 2023. Ainsi, le SMA sera ouvert aux mères célibataires, aux apprentis et aux mineurs décrocheurs dans tous les outre-mer. En outre, le programme va désormais accueillir des formateurs issus de grandes écoles et permettre aux jeunes de bénéficier de formations au numérique. Ainsi, près de 310 millions d'euros et 91 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires seront affectés à ces mesures auxquelles je souscris pleinement.

En matière de construction et de rénovation des infrastructures, l'année 2023 constituera la dernière année de mise en œuvre du plan Logement outre-mer 2, initialement prévu pour 2022 et prolongé d'une année par le ministre Jean-François Carenco. Le PLF pour 2023 prévoit une hausse de 10 millions d'euros des crédits mobilisables en AE dans la ligne budgétaire unique (LBU) 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 créés l'année passée.

Si je ne peux que me féliciter de cette augmentation indispensable des crédits alloués à la LBU, je ne peux que constater que le dispositif proposé n'est pas à la hauteur des enjeux en la matière, et ce d'autant que la situation spécifique de l'habitat insalubre et informel dans les territoires ultramarins impose une politique particulièrement volontariste.

En effet, selon les estimations de la DGOM, la proportion de logements indignes et insalubres dans les territoires ultramarins oscille entre 19,4 % et 27 %, contre moins de 1,2 % dans l'Hexagone. Cette situation appelle à réunir de toute urgence les moyens nécessaires à la résorption de ce type d'habitat. C'est pourquoi je vous proposerai, en accord avec les rapporteurs spéciaux Georges Patient et Teva Rohfritsch, un amendement visant à

majorer de 4 millions d'euros en AE et CP les crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre.

En ce qui concerne l'accompagnement des collectivités ultramarines, troisième priorité du budget outre-mer pour 2023, des efforts sont 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. Initialement conclus pour une période s'établissant de 2019 à 2022, ils ont été prolongés par avenant d'une année afin de permettre la conclusion de nouveaux contrats en 2023.

En 2023, 211,52 millions d'euros sont prévus en AE et 156,26 millions d'euros en CP au titre de ces contrats. C'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 tenant à la sous-consommation des crédits budgétaires. La faiblesse des montants consommés par rapport aux montants contractualisés est particulièrement alarmante et fait craindre une sous-consommation importante des crédits pour l'ensemble des collectivités : les dernières prévisions disponibles font état d'un taux de consommation des crédits qui s'établirait à 41 % seulement fin 2022. J'appelle par conséquent l'État à renforcer l'accompagnement des collectivités concernées par ce dispositif afin de consommer l'ensemble des crédits ainsi contractualisés.

De surcroît, l'année 2023 sera celle de nouvelles négociations pour conclure les contrats pour la période 2024-2027. Il est nécessaire que le Gouvernement améliore ce dispositif et prenne en compte les pistes d'évolution remontées du terrain, tant par les représentants de l'État sur les territoires que des élus locaux eux-mêmes. Je pense notamment au manque de fongibilité des crédits au sein des contrats et à la nécessité d'élargir ces contrats à de nouvelles thématiques comme la santé.

Des actions fortes devraient enfin être menées afin d'accompagner les collectivités ultramarines dans le redressement de leur situation financière et budgétaire : 60 millions d'euros supplémentaires devraient y être dédiés. Cela traduit l'engagement de l'État à accompagner la collectivité territoriale de Guyane à rétablir sa capacité d'autofinancement ; le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) à réaliser les investissements nécessaires à la distribution d'eau potable en Guadeloupe, mais également à financer le dispositif 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. Les risques pesant sur leur santé financière se sont accentués du fait des tensions inflationnistes et du renchérissement du coût de l'énergie et posent avec une acuité nouvelle la problématique du retard de paiement aux conséquences pourtant désastreuses pour le tissu économique local.

C'est pourquoi je vous proposerai – c'est une initiative commune avec les rapporteurs spéciaux qui a été annoncée par le président Gérard Larcher au congrès des maires ultramarins hier – de renforcer ce dispositif d'accompagnement et de soutien au redressement des collectivités territoriales à hauteur de 20 millions d'euros, tant pour augmenter le nombre de ses bénéficiaires que pour renforcer les montants du soutien ainsi exceptionnellement accordés aux collectivités ultramarines.

Pour conclure, 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 chargé 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 2023 représenterait 20,1 milliards d'euros en AE et 21,7 milliards d'euros en CP. Ces crédits en provenance d'autres missions budgétaires permettent, entre autres, de financer les plans thématiques outre-mer notamment le plan Eau DOM, le plan Sargasses 2 et le plan Chlordécone, qui répondent à des préoccupations fortes des élus locaux et aux besoins quotidiens des habitants. J'y suis particulièrement favorable, mais je souhaite toutefois souligner 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 à vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits, sous réserve de l'adoption des deux amendements que je vous sou mets.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je salue le travail exhaustif du rapporteur. J'observe que ce qui ne fonctionne pas dans l'hexagone ne fonctionne pas non plus outre-mer. Le filet de sécurité est, dans sa mouture 2022, un échec généralisé.

Je déplore la sous-consommation des crédits outre-mer. Comment peut-il en être ainsi quand on connaît les besoins criants s'agissant des questions du logement, de l'emploi, de l'insertion sur ces territoires ? Seul le SMA est un véritable point de satisfaction. Il importe de prendre la juste mesure de cette sous-consommation. L'augmentation des crédits peut n'être qu'un trompe-l'œil si ceux-ci sont, au final, sous-consommés. Il convient de régler avec volontarisme les problématiques majeures, parfois douloureuses, que rencontrent les territoires ultramarins. Je pense en particulier à la situation à Mayotte et en Guyane.

Je tire la sonnette d'alarme. Il est urgent d'alerter l'État, ainsi que l'État territorial, sur l'incapacité chronique à consommer les enveloppes budgétaires et donc à répondre aux différentes problématiques rencontrées par les territoires ultramarins. Les collectivités sont dans l'incapacité d'accéder aux dispositifs proposés. Comme en métropole, il faut laisser plus de souplesse aux territoires pour qu'ils puissent s'adapter.

**Mme Lana Tetuanui.** – Par amitié, je pourrais voter les crédits de cette mission, mais je serai pragmatique : l'emballage est beau, mais le contenu laisse un goût amer. On nous octroie des crédits, mais on nous met des bâtons dans les roues à chaque étape pour accéder aux dispositifs proposés, avec, pour résultat final, une sous-consommation des crédits. Nous, parlementaires, passons notre temps ici à dénoncer tous les retards et les besoins de rattrapages que nous rencontrons dans nos collectivités. Les outre-mer sont-ils un fardeau pour l'État ? Je finis par me poser la question. Or ils sont une véritable chance pour la France.

Monsieur le rapporteur, je reste très dubitative. Le président Larcher a reçu les élus ultramarins il y a deux jours. Mais j'ai halluciné en entendant les élus de divers territoires. Nous sommes les oubliés de la République. Pis, avez-vous vu les résultats des dernières élections législatives dans les collectivités ultramarines ? Cela fait peur !

**M. Jérôme Durain.** – Je remercie le rapporteur pour la qualité de ses travaux. Je relève l'extrême sensibilité de cette mission eu égard au triptyque inflation, crise énergétique et détresse due à la vie chère ainsi qu'au cri d'alarme lancé lors des dernières élections.

Je le remercie d'avoir souligné la question centrale de la sous-exécution chronique des crédits. Je veux relativiser l'augmentation des crédits pour ce qui concerne le budget 2023, une part de cette hausse reposant sur une estimation prévisionnelle et mécanique des compensations d'exonération de cotisations sociales.

On ne peut pas aborder cette mission de manière uniforme. L'action n° 1, Soutien aux entreprises, dans le programme 138 voit ses crédits baisser, tandis que les crédits de l'action n° 2, Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, ont un niveau plutôt satisfaisant. Il en est de même pour le programme 123 : si certaines évolutions dynamiques sont à souligner, elles ne peuvent à elles seules compenser les retards de ces territoires en termes d'équipements publics.

Parce qu'un certain nombre d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale n'ont pas été conservés par le Gouvernement, après le recours à l'article 49-3 de la Constitution, et parce que cette mission manque d'une hauteur de vue, notre groupe s'abstiendra.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Vous êtes revenus sur la question épineuse de la sous-consommation des crédits. La situation s'est légèrement améliorée, mais on ne saurait s'en contenter. Cette situation est d'autant plus dommageable que les collectivités rencontrent de graves difficultés. Le président Larcher est revenu sur ce point avant-hier lorsqu'il a reçu les élus d'outre-mer. Des solutions ont été envisagées. Je vais déposer une proposition de loi visant à remédier à la problématique de l'ingénierie, mais cette question est délicate. Lorsque l'on parle d'ingénierie dans les territoires, les collectivités s'offusquent à raison, au motif que l'ingénierie vaut d'abord pour les services de l'État. Toutefois, si nous légiférons sur ce sujet, cela permettra peut-être de conduire à des changements notables et d'apporter de nouvelles solutions aux collectivités. Je ne manquerai pas de vous tenir au courant de nos réflexions.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Les amendements II-336 et II-337 ont été présentés par le rapporteur pour avis au cours de son intervention liminaire.

*Les amendements II-336 et II-337 sont adoptés.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

*La réunion est close à 11 h 00.*

## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 22 novembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat -

*La réunion est ouverte à 13 heures.*

### Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative 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 second projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022 se réunit au Sénat le mardi 22 novembre 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Coquerel, député, vice-président, de M. Jean-René Cazeneuve, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*Étaient également présents MM. Arnaud Bazin, Jérôme Bascher, Vincent Capocanellas, Thierry Cozic et Didier Rambaud, sénateurs titulaires, Mme Christine Lavarde, M. Jean-Marie Mizzon et Mme Isabelle Briquet, sénateurs suppléants, ainsi que Mme Nadia Hai, MM. Mathieu Lefèvre, Alexandre Sabatou, Mme Véronique Louwagie et M. Pascal Lecamp, députés titulaires, et MM. Denis Masségli, Kévin Mauvieux, Sébastien Rome, Mickaël Bouloux, Mme Christine Arrighi et M. Charles de Courson, députés suppléants.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Le projet de loi initial comportait onze articles, dont l'article liminaire. L'Assemblée nationale a modifié huit de ces articles et introduit onze articles additionnels en première lecture.

Parmi les vingt-deux articles qui étaient soumis au Sénat, treize articles ont été adoptés conformes, huit articles ont été modifiés et un article a été supprimé. Nous avons également introduit trois nouveaux articles.

Ainsi, douze articles du projet de loi restent donc en discussion.

Je vous rappelle qu'une commission mixte paritaire est simultanément saisie du texte adopté par l'Assemblée nationale et du texte adopté par le Sénat. Elle peut, sur chaque article restant en discussion, choisir l'une ou l'autre des rédactions, ou retenir une rédaction de compromis, proposée par les rapporteurs ou tout autre membre de la CMP.

**M. Éric Coquerel, député, vice-président.** – La dernière CMP, organisée à l'Assemblée nationale, et portant sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, a fini par être conclusive. J'espère que nous aurons une nouvelle issue heureuse pour le second projet de loi de finances rectificative de l'année.

**M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a adopté le collectif budgétaire de fin de gestion, en acceptant pour l’essentiel les ajustements, ouvertures et annulations de crédits proposés sur le budget de l’État. Il a également pris acte, sans revenir sur la plupart d’entre elles, des mesures fiscales pérennes que l’Assemblée nationale a fait le choix d’adopter, revenant pourtant sur une pratique établie depuis 2018. Pour les années à venir, comme nous l’avons prévu en révisant la loi organique relative aux lois de finances, il conviendra de revenir à une séparation nette entre le collectif budgétaire qui ajuste les crédits en fin d’année et le projet de loi de finances qui prépare le budget et les dispositions fiscales pour l’avenir.

La prévision de croissance retenue par le Gouvernement se situe dans la borne haute de la prévision du consensus des économistes mais elle ne paraît pas pour autant inatteignable. En ce qui concerne l’état des finances publiques, le Gouvernement prévoit un déficit de 5 % du PIB.

Le déficit budgétaire de l’État serait finalement supérieur de 18,5 milliards d’euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale. Lors de l’examen du texte par l’Assemblée nationale, le solde a été dégradé de près d’un demi-milliard d’euros.

L’amélioration de la prévision de déficit par rapport à la première loi de finances rectificative s’explique d’abord par la révision en hausse des recettes nettes, le moindre niveau attendu pour le prélèvement sur recettes à destination de l’Union européenne et une moindre consommation de crédits reportés.

Cette pratique des reports n’est pas satisfaisante, et les reports massifs ne devraient plus être pratiqués.

Quoi qu’il en soit, le déficit demeure considérable, nous sommes sur un « plateau » haut de déficit dont il est bien difficile de sortir.

Du côté des dépenses, malgré ses réticences, le Sénat n’est pas revenu sur l’ouverture de 2 milliards d’euros pour France Compétences, qui tend à combler une nouvelle fois le « puits sans fond » de sa trésorerie, sans toutefois que l’équilibre financier de l’opérateur ne soit assuré.

Le niveau élevé de l’inflation et plus particulièrement des prix de l’énergie reste l’une des principales causes d’ouvertures de crédits. Ainsi en est-il du chèque énergie exceptionnel, mais aussi de la prolongation de la remise carburant qui représentait à elle seule une ouverture de crédits de 440 millions d’euros.

Nous nous sommes félicité que l’Assemblée nationale ait apporté 40 millions d’euros supplémentaires aux associations d’aide alimentaire, comme le Sénat l’avait fait dans le collectif de cet été.

Autre dépense à noter, le soutien financier apporté à l’Ukraine, notamment sur la mission « Défense ». Nous y sommes bien sûr extrêmement favorables.

Parallèlement à toutes ces nouvelles dépenses, les annulations correspondent uniquement à des économies de constatation.

Le Sénat a donc conservé la quasi-totalité des mesures proposées par le Gouvernement ou adoptées à l'Assemblée nationale et qui vont dans la bonne direction. Ainsi en est-il en particulier :

- du chèque énergie exceptionnel ;
- du doublement du seuil d'imputation du déficit foncier sur le revenu global pour des dépenses de rénovation énergétique ;
- du soutien à l'achat de pellets et de bûches de bois ;
- et de la prorogation en 2023 de l'attribution de MaPrimeRénov' sans conditions de ressources, pour des travaux de rénovation globale.

Le Sénat a pour sa part très peu fait évoluer le texte, en adoptant, outre les amendements proposés par le Gouvernement, plusieurs enveloppes de montant resté modeste pour la réfection des ponts et du réseau routier, notamment des petites communes, la réduction du taux de fuite des réseaux d'eau et l'accélération de leur rénovation, la réalisation de travaux sur les territoires des riverains des aéroports, ou encore pour les maisons France services.

Le Sénat a également supprimé 4 milliards d'euros destinés aux participations financières de l'État et qui ne sont maintenus que pour être reportés sur 2023. C'est de la sincérisation budgétaire.

Concernant les articles fiscaux, le Sénat a supprimé l'article 9 C relatif à la répartition entre les collectivités territoriales et leurs groupements du produit de la composante de l'IFER relative aux centrales photovoltaïques.

Il a en revanche inséré un article 9 DA tendant à revenir sur la réforme de la répartition des recettes liées à la taxe d'aménagement au sein du bloc communal. Très critiquée, cette réforme pose en effet d'énormes difficultés et doit être remise en cause dès 2022.

Qu'en est-il désormais ? Le Sénat a été sérieux et raisonnable dans ses propositions de modification. Nous avons travaillé avec le rapporteur général de l'Assemblée nationale, que je remercie pour son écoute, afin de rapprocher nos attentes et proposer à un texte commun.

Je me réjouis ainsi en particulier que nous ayons conservé les enveloppes de crédits ouvertes par le Sénat, parfois pour de plus faibles montants mais qui ont de l'importance dans les politiques publiques qu'ils accompagnent, comme les maisons France services, les travaux réalisés pour les riverains des aéroports, mais aussi la rénovation de nos infrastructures, y compris dans les plus petites communes, qu'il s'agisse des ponts, des routes, ou des réseaux d'eau, les trois formant un bloc de 150 millions d'euros. S'agissant des routes, 50 millions d'euros de crédits seraient ouverts via la mission « Écologie » plutôt que via le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » : cela implique que le Gouvernement s'engage clairement à ce que ces sommes soient affectées aux routes des collectivités territoriales. Sur les réseaux d'eau, je me réjouis que l'on puisse renforcer la politique permettant de lutter contre les fuites d'eau, dans un contexte de forte sécheresse et de réchauffement climatique.

Je suis satisfait que nous ayons pu nous accorder pour la suppression, dès 2022, de la réforme portée en loi de finances initiale pour 2022 au titre de la répartition des recettes issues de la taxe d'aménagement au sein du bloc communal.

Enfin nous nous sommes entendus sur une mesure de sincérisation en réduisant de 2 milliards d'euros les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État », car nous savons bien que ces crédits ne seront pas utilisés en 2022. Cela réduit d'autant le déficit budgétaire prévisionnel de l'État.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je voudrais revenir rapidement sur les éléments principaux du texte, les apports de l'Assemblée nationale puis sur ceux du Sénat. Il s'agit d'un texte de soutien aux Français avec une contrainte forte de respecter le plafond de 5 % de déficit public. Nous avons décidé :

- une majoration du chèque énergie avec un versement exceptionnel pour certains ménages non éligibles en droit commun ;
- le versement d'un chèque spécifique pour les ménages se chauffant au fioul ;
- le soutien aux universités et à certains opérateurs de recherche et culturels face à l'envolée des prix de l'énergie ;
- le soutien à nos forces armées dans le contexte international, qui conduit à l'augmentation des coûts qu'elles subissent, entre autres sur les carburants ;
- le soutien à nos agriculteurs face aux aléas climatiques ;
- le soutien à notre politique de l'emploi en aidant France Compétences dans le contexte du succès de l'apprentissage, que nous saluons.

À l'Assemblée, pour reprendre quelques éléments :

- nous avons amplifié notre soutien à l'Ukraine ;
- nous avons ouvert la voie à une aide spécifique en faveur des ménages qui se chauffent aux pellets de bois ;
- les banques alimentaires ont bénéficié d'une aide exceptionnelle ;
- un accord a pu être trouvé, à l'initiative du président Coquerel, pour le versement d'une prime aux personnels communaux de santé.

Vous avez complété le travail de l'Assemblée nationale avec les éléments que vous avez évoqués : le soutien aux routes, aux ponts, aux agences de l'eau, à l'insonorisation aux alentours des aéroports et aux maisons France services. Il s'agit d'autant de priorités que nous partageons. Je me réjouis que nous ayons pu trouver un équilibre sur tous ces éléments. Nous avons conservé la totalité de ces éléments, avec des montants toutefois légèrement inférieurs à ceux votés par le Sénat. Je pense cependant que nous émettons une proposition équilibrée.

Nous avons supprimé 2 milliards d'euros de capacités au sein du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », ce qui sincérise effectivement



l'exercice 2022. Le Gouvernement a réaffirmé que ces fonds étaient nécessaires mais qu'il n'était pas certain qu'il en ait l'usage en 2022. Je pense que nous avons pris là une bonne mesure tout en laissant une flexibilité à l'État.

Du côté des collectivités territoriales, nous avons eu des discussions au Sénat comme à l'Assemblée nationale sur des mesures qui n'avaient pas nécessairement leur place dans le PLFR, relatives à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et à la taxe d'aménagement. Sur l'IFER, suite à un large consensus à l'Assemblée nationale, aligner le paiement de l'IFER photovoltaïque sur ce qui est fait pour l'éolien est une mesure de clarté et apporte une rémunération aux communes au plus près du terrain, ce qui a du sens car elles sont généralement motrices pour ce type d'installation. Je vous remercie d'avoir retenu la rédaction de l'Assemblée nationale.

Pour la taxe d'aménagement, nous partions également d'un large consensus trouvé à l'Assemblée nationale lors de la loi de finances pour 2022 : par symétrie, lorsque la taxe d'aménagement arrive au niveau de la commune, il semblait légitime de la répartir de la même manière que lorsqu'elle arrive au niveau de l'intercommunalité, sur la base d'une règle de quote-part dans le financement d'une infrastructure. Il est vrai que lorsque des communes ont dû commencer à mettre à exécution ce dispositif, « ça a coïncé ». Nous proposons donc de revenir au dispositif initial sur votre proposition. C'était une demande forte du Président du Sénat. Je pense qu'il faut continuer le débat avec les collectivités pour trouver cet équilibre – au demeurant, en revenant au texte initial, elles conservent cette capacité à répartir la taxe.

Pour clore sur ces sujets : nous avons globalement respecté l'esprit de ce que doit être un texte de fin de gestion, bien qu'il y ait eu des tentatives pour s'en écarter. Je vous remercie car le travail sérieux et raisonnable du Sénat a beaucoup facilité l'accord. Ces compromis se traduisent cependant souvent par des dépenses supplémentaires dans un contexte de dette élevée, avec des taux qui augmentent et un contexte international extrêmement difficile qui crée de l'incertitude. Il faut collectivement en tenir compte lors de nos prochaines discussions.

**M. Éric Coquerel, député, vice-président.** – Je serai rapide, je suis satisfait que la CMP puisse être conclusive. Les apports du Sénat vont dans le bon sens, qu'il s'agisse des ponts ou des fuites d'eau. Il y avait des remontées du terrain négatives sur la répartition de la taxe d'aménagement, aussi revenir au dispositif initial me semble de bon aloi. Je trouve que le texte en sort amélioré. Je note avec satisfaction que des apports venus d'amendements de la NUPES comme les 40 millions d'euros sur l'aide alimentaire, celui que j'avais moi-même proposé sur la rémunération des personnels soignants communaux ou ceux venus de nombreux bancs sur la question des chaudières à bois, n'ont pas été remis en question.

**M. Charles de Courson, député.** – Je voulais remercier le Sénat sur la répartition de l'IFER photovoltaïque, qui est calée sur celle des éoliennes. Cela relève du bon sens, beaucoup de maires ne comprennent pas pourquoi, lorsqu'il y a une éolienne, 20 % du produit revient à la commune tandis que lorsqu'il y a un champ photovoltaïque elle ne reçoit rien alors qu'il y a souvent des travaux d'accompagnement à faire.

Pour la taxe d'aménagement, nous reprendrons ça l'année prochaine. Le système actuel n'est pas cohérent : si la taxe d'aménagement est créée par l'intercommunalité, elle doit être partagée avec les communes au prorata des dépenses d'investissement concernant la zone, ce qui est logique, alors que lorsque c'est la commune qui crée la taxe d'aménagement, elle n'est pas obligée de la partager. C'est bizarre.

Un point concernant ce que l'on a fait sur les éoliennes. Dans le texte que vous proposez, cela s'applique aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque installées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Nous avons eu le même débat sur les éoliennes et nous avons décidé qu'il devait y avoir paiement à partir du couplage, car il peut y avoir installation sans couplage. Vous avez écrit « installées », est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux écrire « couplées au réseau » ? Il y a beaucoup de discussion avec les producteurs d'électricité éolienne ou photovoltaïque pour savoir à partir de quand ils doivent payer.

Enfin, une question à M. Capo-Canellas sur l'amendement de 20 millions d'euros pour les riverains d'aéroport. Il y a des taxes spécifiques à chaque aéroport pour financer les travaux d'insonorisation. Comment s'articulent ces 20 millions d'euros avec les taxes aéroportuaires ?

**M. Vincent Capo-Canellas, sénateur.** – Il s'agit d'une dotation de 20 millions d'euros pour compenser la baisse du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). C'est cette taxe qui est assise sur le trafic et qui finance les travaux pour les riverains des grands aéroports, avec un rendement qui est à la baisse du fait des années covid.

On calcule aujourd'hui qu'il faudrait théoriquement presque 12 ans pour réaliser l'ensemble des travaux. Les guichets arrêtent d'instruire les demandes des riverains car il n'y a plus d'argent. Un dispositif portant 8 millions d'euros de dotation avait été voté à l'Assemblée nationale l'année dernière. Nous l'avons repris et l'avons porté à 20 millions d'euros. Cela ne règle pas tout car le déficit est d'au moins 80 millions d'euros mais cela envoie un signal vis-à-vis des riverains qui subissent des nuisances sonores.

**Mme Christine Lavarde, sénateur.** – Je partage la remarque de Charles de Courson sur la différence entre installation et raccordement au réseau. On parle de file d'attente de raccordement et les délais peuvent être très longs, de 18 mois voire davantage, avant que l'installation produise alors même qu'elle est installée. Il faudrait peut-être changer le verbe et parler de raccorder plutôt que d'installer.

**M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat.** – Pourquoi pas.

**M. Jérôme Bascher, sénateur.** – Je vais aller dans le même sens que ce qui vient d'être dit. Quand vous installez un grand champ d'éoliennes, vous avez parfois du mal à vous raccorder à l'ensemble du réseau. Il faut parfois faire de grands détours ou passer sous un fleuve pour atteindre le poste de transformation. Il en va de même pour le photovoltaïque. Ce n'est pas toujours d'installer le panneau qui est le plus long.

**M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat.** – Pour clarifier, la question de la taxe d'aménagement était un point de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Il était proposé que l'accord du PLFR sur la taxe d'aménagement porte uniquement sur 2022. En l'état actuel, la proposition porte sur 2022 et l'avenir. C'est toujours mieux de laisser les territoires se mettre d'accord entre eux. Il n'aura échappé à personne que la lune de miel du couple commune-intercommunalité est passée. On l'entend partout sur le territoire national. Je ne pense pas qu'il soit utile de brider les élus locaux. Laissons-les trouver des accords, c'est plus souple et c'est préférable. C'est le message qu'on nous envoie : les élus locaux et notamment les maires sont saturés des contraintes et des cadres dans lesquels on veut les faire rentrer. La liberté des communes s'exerce parfaitement quand elles la vivent dans le tandem avec leur intercommunalité.

**M. Charles de Courson, député.** – Nous verrons cela l'année prochaine. À défaut d'accord c'est la règle du prorata d'investissement qui devrait prévaloir, pour éviter un blocage d'une commune.

**Mme Véronique Louwagie, députée.** – Je me réjouis que la CMP puisse être conclusive. Avec la nouvelle configuration de l'Assemblée nationale, nous avons déjà fait un certain nombre de compromis pour aboutir à un texte qui a pu être voté.

Pour la taxe d'aménagement, je suis très heureuse que nous revenions à cette rédaction car aujourd'hui, il y a une vraie demande des élus d'aller vers de la simplification et qu'on leur laisse de la liberté. Cette demande est de plus en plus prégnante, les élus se sentent presque opprimés par un certain nombre de dispositions qui leurs sont imposées. Il faut aller vers plus de liberté pour permettre la prise en compte des différentes situations locales qui peuvent varier pour diverses raisons, d'histoire, d'homme, de choix ou qui leur ont été imposées. Je suis favorable à ce qu'on puisse rester sur une rédaction de cette nature et je ne partage pas la position de mon collègue Charles de Courson.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je reviens sur l'IFER, il faut se méfier du niveau de détail que nous voulons mettre dans la loi. Ce qui est écrit dans le Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) - c'est la doctrine fiscale - est : « une centrale est imposée à l'IFER à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle intervient la date du premier couplage au réseau électrique ».

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de l'écrire dans notre proposition de rédaction. Ce sera de toute façon déployé comme pour les autres IFER, nous ne changeons pas ici la règle, seulement la répartition.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Le couplage est donc déjà prévu par les textes.

**M. Charles de Courson, député.** – Cette interprétation n'est pas satisfaisante : c'est le premier janvier postérieur à l'année du couplage. Si l'installation fonctionne, il faut faire du *prorata temporis* sur la première année. Si l'installation est couplée le 2 janvier, elle est exonérée pendant un an. Ce n'est pas logique.

Je ne suis pas d'accord avec l'interprétation donnée par l'administration. Nous avons eu le même problème avec des éoliennes qui sont parfois couplées depuis longtemps. Ces installations devraient verser un prorata la première année.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Je vous propose de partir de la rédaction de compromis des rapporteurs généraux et, sauf demande de modification particulière sur un article, de mettre directement aux voix le texte dans son ensemble.

**M. Charles de Courson, député.** – Je propose, au II de l'article 9 C tel que rédigé dans la proposition des rapporteurs, de remplacer le mot « installées » par les mots « couplées au réseau ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat.** – À l'article 6, il est actuellement précisé qu'a été retenue la « rédaction issue de l'Assemblée nationale ». Je souligne qu'il s'agit d'une « rédaction issue de la commission mixte paritaire ». Cela tient compte de l'annulation de 2 milliards d'euros sur le CAS « Participations financières de l'État ».

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Je mets aux voix la proposition de rédaction de M. Charles de Courson qui rédigerait ainsi le II de l'article 9 C : « II. - Le I s'applique aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque couplées au réseau à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 ».

*La proposition de rédaction n'est pas adoptée.*

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Je mets aux voix la rédaction de compromis des rapporteurs pour l'ensemble des dispositions restant en discussion.

*La commission mixte paritaire adopte, dans la rédaction proposée par ses rapporteurs, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.*

*La réunion est close à 13 h 35.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 28 NOVEMBRE ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 30 novembre 2022**

*À 8 h 30*

Salle Médicis

Ouverte à l'ensemble des sénateurs, au public et à la presse – Captation vidéo

- Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

1° Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Laurent Somon et du texte proposé par la commission, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur la proposition de loi n° 30 (2022-2023), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 28 novembre 2022 à 12 heures*

*À 9 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Christel Heydemann, directrice générale du groupe Orange

*À 11 h 30*

Salle Médicis

- Examen du rapport de M. Laurent Somon et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 66 (2022-2023), déposée par M. Fabien Gay et plusieurs de ses collègues, visant à protéger les collectivités territoriales de la hausse des prix de l'énergie en leur permettant de bénéficier des tarifs réglementés de vente de l'énergie ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 28 novembre 2022 à 12 heures*

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022**

*À 9 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Table ronde « Le marché de l'électricité dans l'Union européenne : quelle réforme ? », en commun avec la commission des affaires européennes, autour de :

. M. Jean-Michel Glachant, président de l'Association internationale pour l'économie de l'énergie ;

. M. Didier Holleaux, président de l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel (Eurogas), directeur général adjoint du groupe Engie ;

. M. Laurent Ménard, directeur des affaires économiques et financières de la Commission de régulation de l'énergie ;

. M. Jacques Percebois, professeur émérite à l'université de Montpellier et directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (Creden) ;

. M. Kristian Ruby, secrétaire général de l'Association européenne des énergéticiens (Eurelectric) ;

. Mme Catharina Sikow-Magny, directrice Transition verte et intégration du système énergétique à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 30 novembre 2022**

*À 9 h 30*

Salle n° 216

- Audition de M. Emmanuel Chiva, délégué général pour l'armement

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 29 novembre 2022**

*À 9 h 30*

Salle 245

Sous réserve de sa transmission, nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (Rapporteuse générale : Mme Elisabeth Doineau)

*À l'issue de la discussion générale en séance publique*

Examen, en nouvelle lecture, des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (Rapporteuse générale : Mme Elisabeth Doineau) Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Mardi 29 novembre, à l'ouverture de la discussion générale en séance publique

**Mercredi 30 novembre 2022**

*À 9 h 30*

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage téléphonique de ses titulaires (n° 32, 2022-2023) (Rapporteur : M. Martin Lévrier)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de Mme Emilienne Poumirol et plusieurs de ses collègues visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux et à garantir l'accès à la santé pour tous (n° 68, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Annie Le Houerou) Délai limite pour le dépôt des amendements de commission sur ces deux textes : Lundi 28 novembre, à 12 heure)

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 29 novembre 2022**

*À 17 heures*

Salle n°67

Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs à la prévention des risques du projet de loi de finances pour 2023 (M. Pascal Martin, rapporteur pour avis)

**Mercredi 30 novembre 2022**

*À 9 h 30*

Salle n°67

Table ronde relative à l'économie circulaire dans le secteur du bâtiment, en présence de :

- M. Jacques Vernier, président de la Commission des filières de responsabilité élargie des producteurs ;
- Mme Yolaine Paufichet, membre du Conseil national de l'ordre des architectes ;
- M. Franck Perraud, président du conseil des professions de la Fédération française du bâtiment.

## Commission de la culture

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022**

*À 11 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n°379 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation (Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure)

*Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 28 novembre 2022 à 12 heures*

## Commission des finances

**Lundi 28 novembre 2022**

*À 9 h 15*

Salle n° 131

PLF pour 2023 – Examen des amendements de séance sur le projet de loi de finances pour 2023 sur :

- la mission « Travail et emploi » (et articles 47 à 49)
- la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 41 et 41 *bis*)
- la mission « Culture » (et articles 41 *quater* et 41 *quinquies*)
- la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le compte d'affectation spéciale « Avances à l'audiovisuel public »
- la mission « Recherche et enseignement supérieur »
- la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 46 *quater*)
- la mission « Santé » (et article 46 *bis*)

**Mercredi 30 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 131

- 1° PLF pour 2023 – Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023 non rattachés aux crédits des missions – Tome III du rapport général (M. Jean-François HUSSON, rapporteur général)

PLF pour 2023 – Examen des amendements de séance sur le projet de loi de finances pour 2023 sur :

- la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 46) et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »



- la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et articles 41 C et 41 D) et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »
- la mission « Pouvoirs publics »
- la mission « Conseil et contrôle de l'État »
- la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et Budget annexe « Publications officielles et information administrative »

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi de finances pour 2023

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022**

À 9 h 30

Salle n° 131

PLF pour 2023 – Examen des amendements de séance sur le projet de loi de finances pour 2023 sur :

- la mission « Immigration, asile et intégration »
- la mission « Outre-mer » (et articles 44 *quater* à 44 *sexies*)
- la mission « Enseignement scolaire »
- la mission « Cohésion des territoires » (et article 41 *ter*)

**Vendredi 2 décembre 2022**

À 9 heures

Salle n° 245

- PLF pour 2023 – Examen des amendements de séance sur le projet de loi de finances pour 2023 sur la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » (et articles 42 bis à 42 quater), le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 30 novembre 2022**

À 9 heures

Monory

Examen du rapport de Mme Muriel Jourda et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 870 rect. (2021-2022) tendant à la création de délégations parlementaires aux droits de l'enfant, présentée par M. Xavier Iacovelli et plusieurs de ses collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Lundi 28 novembre 2022, à 12 heures

À 9 h 30

Monory)

Texte examiné selon la procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement)

Examen du rapport de M. Stéphane Le Rudulier et élaboration du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 46 (2022-2023) sur le déroulement des élections sénatoriales, présentée par M. François-Noël Buffet ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au :*

*Lundi 28 novembre 2022, à 12 heures*

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022**

*À 9 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Table ronde « Le marché de l'électricité dans l'Union européenne : quelle réforme ? », en commun avec la commission des affaires économiques, en présence de :

. M. Jean-Michel Glachant, président de l'Association internationale pour l'économie de l'énergie ;

. M. Didier Holleaux, président de l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel (Eurogas), directeur général adjoint du groupe Engie ;

. M. Laurent Ménard, directeur des affaires économiques et financières de la Commission de régulation de l'énergie ;

. M. Jacques Percebois, professeur émérite à l'université de Montpellier et directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (Creden) ;

. M. Kristian Ruby, secrétaire général de l'Association européenne des énergéticiens (Eurelectric) ;

. Mme Catharina Sikow-Magny, directrice Transition verte et intégration du système énergétique à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur**

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022**

*À 8 h 30*

Salle n° 216 – Sénat

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion